

# **Sluttrapport fra evalueringen av TOPP i Statens Pensjonskasse**

**Statskonsult**

Rapport 2001:6

---

---

## Forord

I 1994 og 1995 får Statens Pensjonskasse kraftig kritikk i pressen. Avisenes overskrifter forteller blant annet om ”Grove feil i Statens Pensjonskasse”, ”Millionfeil i pensjoner” og ”Fortsatt rot for statsenkene”. Fra 1995 til 2000 gjennomførte Statens Pensjonskasse et større omstillingsprosjekt, kalt TOPP. Forkortelsen står for Teknologisk omstillingsprosjekt i Pensjonskassen.

Høsten 1999 ba Arbeids- og administrasjonsdepartementet om bistand fra Statskonsult til en evaluering av TOPP. Denne rapporten er resultatet av Statskonsults evalueringsarbeid som har pågått siden februar 2000.

Statskonsult har tatt utgangspunkt i et IT-systemperspektiv for å forstå situasjonen og utfordringene i Statens Pensjonskasse etter TOPP. TOPP er godt dokumentert og høyt profilert i Statens Pensjonskasse. Det er i denne evalueringen lagt vekt på å få fram perspektiver og synspunkter som ikke har vært sterkt fremme i tidligere presentasjoner av TOPP. Statskonsult har derfor ikke lagt vekt på å gi en fullstendig representativ undersøkelse av alle forhold rundt TOPP i Statens Pensjonskasse.

Statskonsult har istedet søkt etter å kunne gi forklaringskraft for å kunne bidra til et beslutningsgrunnlag for AAD vedrørende muligheter og begrensninger i IT-løsningene i Statens Pensjonskasse i forhold til nye og gamle utfordringer for etaten. Evalueringen tar også opp temaet etatsstyring i forhold til IT-prosjekter i underliggende etater. Etter Statskonsults vurdering har temaet forvaltningspolitisk betydning utover dette ene prosjektet.

Statskonsult deltok en stor del av prosjektperioden i TOPP som rådgiver for departementet og administrerende direktør i Statens Pensjonskasse. Ingen av personene som deltok da er med i evalueringsteamet. Statskonsult har av praktiske og habilitetsmessige grunner ikke latt egen innsats bli omfattet av evalueringen.

Evalueringsteamet ved Statskonsult har bestått av seniorrådgiver Hans Fredrik Berg, seniorrådgiver Sjur Eigil Dahl, konsulent Berit Lima og seniorrådgiver Guri Verne. Prosjektleder har vært Guri Verne. Prosjektansvarlig har vært avdelingsdirektør Pål Sørgaard. Seniorrådgiver Tormod Rødsten har gitt verdifulle innspill knyttet til styringsperspektivet.

Vi vil takke alle i og utenfor Statens Pensjonskasse som har stilt opp som informanter eller på annen måte bidratt med informasjon.

Oslo 9. mars 2001

Jon Blaallid

---

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INTRODUKSJON.....</b>	<b>7</b>
1.1	Innledning .....	7
1.2	Fremgangsmåte.....	7
1.3	IT-systemer .....	8
<b>2</b>	<b>GJENNOMFØRING AV TOPP .....</b>	<b>9</b>
2.1	Bakgrunnen for TOPP .....	9
2.1.1	Kearney-rapporten .....	9
2.1.2	NULL-prosjektet.....	9
2.1.3	Konverteringsprosjektet .....	10
2.1.4	TOPP.....	10
2.1.5	Prosjekt datakvalitet.....	10
2.2	Gjennomføring.....	11
2.2.1	Fem etapper.....	11
2.3	Leveranse .....	12
2.4	Styringsdialogen med AAD.....	13
2.4.1	Styringsgruppen for TOPP.....	13
2.4.2	Innledende diskusjoner i Styringsgruppen .....	14
2.4.3	Den åpne dialogen svekkes .....	15
2.4.4	Om medlemsdata .....	17
2.4.5	Om automatisert fangst av medlemsdata .....	18
2.4.6	Om samarbeidsavtalen med RTV .....	19
2.4.7	Ingen vitalisert rapportering.....	20
2.4.8	Etatsstyring i forhold til IT-prosjekter i underliggende etater.....	21
<b>3</b>	<b>RESULTATENE AV TOPP .....</b>	<b>23</b>
3.1	IT-systemet KASPER.....	24
3.1.1	Systemdesign for KASPER .....	25
3.1.2	Det kunnskapsbaserte systemet for pensjonsberegning .....	26
3.2	En ny organisasjon .....	27
3.2.1	Prosessgrupper .....	27
3.2.2	Statens Pensjonskasse som kunnskapsbedrift .....	28
3.2.3	Intern revisjon .....	29
3.2.4	IT-funksjonen.....	30
3.2.5	Forvaltning versus utvikling .....	31
3.2.6	Strategi og gevinstrealisering.....	32
3.3	Har TOPP nådd sine mål? .....	32
3.3.1	Bruk av moderne teknologi.....	33
3.3.2	Ingen manuell registrering .....	33
3.3.3	Null feil i beregningene.....	34
3.3.4	En ny og kunderettet organisasjon .....	34
3.3.5	Lavere ressursbruk .....	35

---

3.3.6	Var målene urealistiske?.....	36
<b>4</b>	<b>HAR STATENS PENSJONSKASSE INNFRIDD FORVENTNINGENE?.....</b>	<b>37</b>
4.1	Designvalg bak KASPER .....	37
4.1.1	Et alternativ .....	38
4.2	Symbolverdi.....	38
4.3	Hvor ble det av en alternativ strategi? .....	39
<b>5</b>	<b>UTFORDRINGER FOR FREMTIDEN .....</b>	<b>40</b>
5.1	Datakvaliteten .....	40
5.1.1	Et eksempel fra Skatteetaten.....	41
5.2	Verdiprioritert arbeid i Statens Pensjonskasse .....	41
5.3	Endringer av regelverket.....	42
5.4	Statens Pensjonskasse må pleie mange grenseflater .....	42
5.5	Grøholtutvalgets anbefalinger .....	43
5.5.1	Hva koster pensjonene? .....	44
5.5.2	Datterselskap .....	44
5.5.3	Kostnader til administrasjon versus pensjoner .....	45
5.5.4	Premieinnbetaling .....	45
5.5.5	Informasjon til medlemmer .....	45
5.5.6	Eldrebølgen .....	46
5.5.7	Forenkling av regelverket .....	46
<b>6</b>	<b>KONKLUSJONER .....</b>	<b>47</b>
<b>7</b>	<b>ANBEFALINGER .....</b>	<b>51</b>
<b>8</b>	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>54</b>

**Vedlegg A: Teknisk gjennomgang av viktige sider ved KASPER-MP i Statens Pensjonskasse**

**Vedlegg B: Teknisk evaluering av KBS i Statens Pensjonskasse**

---

# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning

I 1994 og 1995 får Statens Pensjonskasse kraftig kritikk i pressen. Avisenes overskrifter forteller blant annet om ”Grove feil i Statens Pensjonskasse”, ”Millionfeil i pensjoner” og ”Fortsatt rot for statsenkene”<sup>1</sup>. I 1995 startet Statens Pensjonskasse på et større omstillingsprosjekt, kalt TOPP (= Teknologisk omstillingsprosjekt i Pensjonskassen). Prosjektet skulle innebære både teknologiutvikling og organisatorisk omstilling.

Målsetningene for TOPP beskrives som

”å gjøre Statens Pensjonskasse til en fremtidsrettet etat som

- har høy sikkerhet i sine pensjonsberegninger
- har høy grad av feiloppdagelse og rask oppretting av disse
- yter god service og informasjon til sine kunder
- har betydelig lavere ressursbruk pr pensjonist og medlem i forhold til dagens nivå”

Datagrunnlaget for evalueringen er samtaler med medarbeidere i og utenfor Statens Pensjonskasse, dokumentstudier samt to delutredninger. Alle beskrivelser og vurderinger av Statens Pensjonskasse og TOPP står kun for Statskonsults regning.

TOPP er godt dokumentert og høyt profilert i Statens Pensjonskasse. Det er i denne evalueringen lagt vekt på å få fram nye og hittil ukjente perspektiver og synspunkter. Statskonsult påberoper seg ikke å ha gjort en fullstendig representativ undersøkelse av alle forhold rundt TOPP i Statens Pensjonskasse. Statskonsult har imidlertid søkt etter å kunne gi forklaringskraft på enkelte forhold som etter Statskonsults vurdering ikke er tilfredstillende løst.

## 1.2 Fremgangsmåte

Til sammen har vi snakket med 26 personer i og utenfor Statens Pensjonskasse. De fleste informantene er valgt ut i samarbeid med Statens Pensjonskasse. Ved intervjuer og møter har som regel minst to fra Statskonsult deltatt. Ved flere anledninger har vi fulgt opp intervjuer ved telefon eller e-post. I noen få tilfeller har vi kun foretatt telefonintervju.

Informantene er valgt ut fra at de skal representere forskjellige fagområder og avdelinger i Statens Pensjonskasse. Vi har snakket med avdelingsdirektører, teamledere, saksbehandlere, fagforeningsrepresentanter, IT-personell, kundesenteret og medarbeidere med andre oppgaver. Utenfor Statens Pensjonskasse har vi snakket med medarbeidere i Andersen Consulting,

---

<sup>1</sup> Overskriftene er hentet fra Statens Pensjonskasses presentasjon i møte med AAD og Statskonsult 5. april 2000 i forbindelse med avslutningen av TOPP.

---

departementet og tidligere medarbeidere i Statens Pensjonskasse. Medarbeiderne er lovet konfidensialitet ved intervjuene, derfor oppgis ikke noen navn.

Det er lagt vekt på å få fram bredden i synspunkter som de forskjellige informantene gir uttrykk for. Statskonsult går ikke nødvendigvis god for alle informantuttalelser som er gjengitt. Informantuttalelser er gjengitt når de vurderes å være representative for flere, når uttalelsen kommer fra en enkelt informant med spesiell saks kunnskap eller når en enkelt informant har vært i en spesiell posisjon i forhold til saken som omtales.

De fleste intervjuer og møter med informanter i Statens Pensjonskasse er i hovedsak foretatt i juni 2000, med kontakt utover høsten 2000 for oppfølging av enkelte spørsmål. Møter og intervjuer med eksterne informanter har funnet sted høsten 2000.

Dokumentstudiene omfatter 6 permer med dokumentasjon fra TOPPs prosjektperiode, samlet sammen av Statens Pensjonskasse på oppfordring fra Statskonsult. I noen få tilfeller er det innhentet utfyllende informasjon fra arkivene til Statskonsult og AAD<sup>2</sup>.

### 1.3 IT-systemer

Et sentralt resultat av TOPP er Statens Pensjonskasses nye kjernesystem, IT-systemet KASPER<sup>3</sup>. KASPER er virksomhetskritisk for Statens Pensjonskasse. Uten KASPER stopper store deler av virksomheten nesten opp. Det er dermed særdeles viktig å kjenne mulighetene og begrensningene i systemet når fremtiden for Statens Pensjonskasse er under vurdering.

Pensjonsberegning etter Lov om samordning gjøres av en spesiell modul i KASPER kalt et *kunnskapsbasert system (KBS)*. Denne teknologien er valgt for bedre å kunne uttrykke og endre reglene som ligger bak beregningen.

Grøholtutvalget drøfter i sin rapport<sup>4</sup> nye tilknytnings- og finansieringsformer for Statens Pensjonskasse. Dette kan stille andre krav til IT-systemene i Statens Pensjonskasse enn de som gjelder i dag.

Som en del av evalueringen er det teknologiske utgangspunktet for framtidens utfordringer behandlet i to tekniske gjennomganger av IT-systemene i Statens Pensjonskasse. Norsk Regnesentral har gjort en teknisk gjennomgang av robustheten i systemet KASPER. Kompetansweb AS har gjort en teknisk gjennomgang av Statens Pensjonskasses kunnskapsbaserte system. Delutredningene er vedlagt denne rapporten som vedlegg A og B.

---

<sup>2</sup> Materialet omfatter i utgangspunktet ikke dokumenter fra etatsstyringen av Statens Pensjonskasse.

<sup>3</sup> KASPER står for "Kunnskapsbasert altomfattende system for pensjoner og regnskap"

<sup>4</sup> "Organisering styring og finansiering av Statens Pensjonskasse", AAD, Oslo 24. januar 2000



---

## 2 Gjennomføring av TOPP

Fra 1980 til 1994 ble det ikke investert nevneverdig verken i ny teknologi eller i organisasjonsutvikling i Statens Pensjonskasse. Dette gjorde det nødvendig med et større løft.

### 2.1 Bakgrunnen for TOPP

#### 2.1.1 Kearney-rapporten

I 1993 engasjerte Administrasjonsdepartementet Habberstad – A.T. Kearney for å gjennomgå organisasjon og rutiner for medlemsregistrering og pensjonsberegning i Statens Pensjonskasse. Bakgrunnen for engasjementet var den høye feilprosenten ved fastsetting av pensjoner, som ble antatt å være mellom 10 og 20 %. Dette var påpekt i to rapporter og en rekke brev fra Riksrevisjonen.

Prosjektet leverte i mars 1994 sin rapport<sup>5</sup>, som inneholdt anbefalinger om ulike kort- og langsiktige tiltak.

På kort sikt ble det anbefalt en arbeidsintensiv strategi for å redusere feilprosent og restanser drastisk, bl.a. med parallell saksbehandling og dobbeltregistrering. Denne anbefalingen ble fulgt opp i *NULL-prosjektet*.

På lengre sikt ble det anbefalt en IT-intensiv strategi, med utvikling av et nytt IT-system og organisasjonsmessige tilpasninger til det nye IT-systemet. Den nye løsningen skulle sørge for helautomatisering både av registrering av medlemshistorikk og pensjonsberegning. Rapporten fremhever viktige forutsetninger for en slik løsning, som:

- Slutføring av *Konverteringsprosjektet*, som gikk ut på å konvertere medlemsdata fra papir til maskinlesbart medium (utført av Statistisk Sentralbyrå)
- Oppgradering av utstyr og kompetanse hos arbeidsgivere og i Statens Pensjonskasse for å få tilnærmet helautomatisk innhenting av medlemsdata.
- Automatisert og kvalitetssikret medlemshistorikk.

De langsiktige tiltakene ble fulgt opp i *TOPP*.

Denne evalueringen har ikke tatt mål av seg til å gi en historisk gjennomgang av hele TOPPs bakgrunn og gjennomføring. I dette kapitlet trekkes det fram noen forhold som kan være av betydning for hvordan dagens situasjon vurderes.

#### 2.1.2 NULL-prosjektet

NULL-prosjektet ble startet i 1994 med målsetning ”null feil og null restanser”, dvs. reduksjon fra over 10 % til 3 % feil og fra 11 til 4 årsverk restanser.

---

<sup>5</sup> ”Gjennomgang av organisasjon og rutiner for medlemsregistrering og pensjonsberegning i Statens Pensjonskasse”, ATKearney, Mars 1994

---

Prosjektet ble tilført nødvendige personressurser, og kan beskrives som en ubetinget suksess med hensyn til måloppnåelse, nemlig 3 % feil og 4,3 årsverk restanser ved prosjektets slutt mai 1995.

Siden NULL-prosjektet ble avsluttet er beregningsmetoden for feilprosent endret, slik at 3 % feil i mai 1995 tilsvarer omtrent 5,5 % feil etter dagens målemetode<sup>6</sup>.

### 2.1.3 Konverteringsprosjektet

Konverteringsprosjektet ble startet i 1994 med hovedmålsetningene:

1. Gjøre alle gamle meldinger om medlemskap tilgjengelig elektronisk.
2. Gjennomgå total medlemshistorikk for de medlemmer som ble berørt av konverteringen for å sikre at alle medlemsopplysninger frem til konverteringsdato foreligger og er korrekte.
3. Innhente manglende informasjon for hvert enkelt medlem.

To viktige forutsetninger viste seg ikke å holde:

- Antall papirark som skulle registreres var 21 % høyere enn forutsatt.
- Det var lagt til grunn at en måtte innhente manglende opplysninger i ca 25 % av sakene, behovet viste seg å være nærmere 50 %.

Produktiviteten ved konverteringen lå dessuten på ca 50 % av det som var lagt til grunn i forprosjektet.

I juli 1995 tok Statens Pensjonskasse konsekvensen av at det ikke syntes mulig å nå den opprinnelige målsetningen, og vedtok at kun registreringen fra papir til elektronisk form skulle gjennomføres (mål 1). Dette målet ble nådd i 1997, og de ikke oppnådde målene skulle ivaretas av *Prosjekt Datakvalitet (PDK)*, som ble etablert høsten 1997.

### 2.1.4 TOPP

TOPP ble igangsatt i 1995 på bakgrunn av anbefalingene fra Kearney-rapporten. En av de sentrale forutsetningene for full utnyttelse av IT-systemet KASPER-MP som ble utviklet i prosjektet var at målsetningene i Konverteringsprosjektet måtte være nådd. Denne forutsetningen gjelder fremdeles.

### 2.1.5 Prosjekt datakvalitet

Prosjekt datakvalitet (PDK) ble startet i 1997 som en fortsettelse av Konverteringsprosjektet, og har som mål å høyne datakvaliteten i Statens Pensjonskasses medlemsdatabase. Kvalitetsmålene fra Konverteringsprosjektet er blant målene for PDK. Full utnyttelse av KASPER-MP er nå helt avhengig av resultatene av PDK.

---

<sup>6</sup> På dette tidspunktet ble feil målt i prosent av antall saksbehandlingsoperasjoner. I dag måles feil i prosent av antall saker. Det kan være flere saksbehandlingsoperasjoner pr sak, og samme antall feil vil da gi en høyere feilprosent med den nye målemetoden.

---

## 2.2 Gjennomføring

TOPP ble planlagt til å løpe fra høsten 1995 til 1.1.1999 med et opprinnelig budsjett på 53,1 mill kroner<sup>7</sup>. Planene er omfattende og grundige.

Underveis fikk Statens Pensjonskasse midler fra AAD til en utvidelse. Statens Pensjonskasse beregner KASPER til å totalt ha kostet 86,1 mill kroner. Av disse er 68,4 kostnader til utstyr og konsulentbistand og 17,7 er interne kostnader hos Statens Pensjonskasse.

Etter en anbudsrunde valgte Statens Pensjonskasse Andersen Consulting (AC) som hovedsamarbeidspartner gjennom hele prosjektperioden. På denne måten forplikter AC seg til å levere resultater i større grad enn om det hadde vært flere samarbeidspartnere inne i prosjektet. Ved minst ett konkret tilfelle har Statens Pensjonskasse hatt nytte av dette.

Flere informanter har gitt uttrykk for at det til tider har vært et spenningsforhold mellom TOPPs prosjektmedarbeidere og linjen. Det ser ut som om noe av spenningsforholdet spesielt gjelder konsulentene fra AC.

En informant som en periode satt i prosjektets styringsgruppe, forteller at det var store papirmengder til hvert styringsgruppemøte med for kort frist til at det var mulig å lese alt. I tillegg var språket i sakspapirene av en slik karakter at det var vanskelig å forholde seg til innholdet. Det var vanskelig å få satt seg godt nok inn i saken.

Brukermedvirkning i prosjektgruppe og styringsgruppe er et godt virkemiddel for å sikre at brukeres behov og virkelighetsforståelse blir reflektert i resultatet. Formelt var det brukermedvirkning i prosjektet. Flere informanter har imidlertid stilt spørsmål ved hvor godt brukermedvirkningen fungerte i praksis. En informant sier at prosjektet var lite flinke til å få frem brukernes ønsker, og det hørte heller ikke på de erfarne saksbehandlerene sine ønsker.

Et viktig punkt er at prosjektledelsen har vist høy gjennomføringsevne.

### 2.2.1 Fem etapper

Prosjektet ble planlagt og gjennomført i fem etapper. Ledelsen i TOPP har gitt høy prioritet til å levere til frist for hver etappe. Med unntak av Etappe 4, ble alle etapper avsluttet til planlagt tid.

Etappeinndelingen er hensiktsmessig for på den måten å utsette detaljplanlegging og -spesifisering før resultatene fra de tidligere etappene

---

<sup>7</sup> Beløpet er oppgitt i 1994-kroner, og tilsvarer ca 62,2 millioner kroner i 2001.

Kilde: <http://www.ssb.no/vis/emner/08/02/10/kpi/kpiregn.html>

---

foreligger. En slik stegvis gjennomføring er kjent og anbefalt i litteratur om systemutvikling, men er ofte vanskelig å praktisere.

Statens Pensjonskasse hadde utarbeidet en kontrakt med samarbeidspartneren AC som gjorde det mulig å lage mer presise delkontrakter som beskrev arbeidet i hver etappe. Delkontraktene ble utarbeidet først når resultatene fra de tidligere etappene forelå. Det skulle også være mulig å si opp kontrakten med AC hvis resultatene fra en etappe ikke var tilfredsstillende.

Fra ACs side har Statens Pensjonskasse fremstått som en grei og krevende oppdragsgiver. AC profilerer gjerne sitt engasjement i TOPP overfor andre kunder.

### **2.3 Leveranse**

Resultatene av Etappe 4, KASPER-MP4, skulle vært levert (dvs. satt i drift) 14. desember 1998. Prosjektledelsen ba styringsgruppen om utsettelse i to runder. Først vedtok styringsgruppen den 7. desember en ukes utsettelse til 21. desember. Deretter ble det klart i styringsgruppemøtet den 21. desember at leveransen måtte utsettes til 25. januar 1999.

Ved vurdering av tidspunktet for driftsetting av KASPER-MP4 måtte Statens Pensjonskasse ta flere forhold i betraktning. For å komme rundt år 2000-problematikken, sammen med andre forhold, var det ønskelig å sette KASPER-MP4 i drift i god tid før årsskiftet 1999/2000. Her må Statens Pensjonskasse ha vært i et dilemma. Av hensyn til saksbehandlernes og IT-personellets arbeidssituasjon kan det se ut som om det ville vært hensiktsmessig å utsette leveransen ytterligere, slik at det kunne blitt anledning til grundigere testing og feilretting før idriftsetting.

På tross av noe utsettelse ble imidlertid KASPER-MP4 satt i drift med store feil og mangler. Den første tiden hendte det ofte at saksbehandlerne kun fikk meldt to pensjoner pr. dag (sammenlignet med rundt 30 pr dag i juni 2000). Det ser ut til å ha blitt et betydelig gap mellom forventningene til KASPER-MP4 og den situasjonen med feil og mangler som inntraff da MP4 ble satt idrift.

Utvalgte saksbehandlere testet KASPER-MP4 i bruk før levering. Testen avslørte ikke at det ville by på såpass store problemer å sette MP4 i drift. Informantene som var med under testingen ga uttrykk for at testoppsettet i for liten grad var tilpasset reelle brukssituasjoner. Samtidig var det vanskelig å få linjen til å frigjøre erfarne saksbehandlere til å delta i testene.

Videre kunne etappe-prinsippet ha blitt anvendt også ved innføring. I tillegg til et arrangert testoppsett kunne en liten gruppe saksbehandlere ha tatt systemet i bruk i reell saksbehandling før det ble levert. En slik pilotinstallasjon gjør at feil oppdages og kan rettes før systemet settes i drift i full skala.

---

Evalueringen har ikke brakt fram materiale som tyder på problemer ved de første tre leveransene.

## **2.4 Styringsdialogen med AAD**

### **2.4.1 Styringsgruppen for TOPP**

Styringsgruppen i Statens Pensjonskasse ble stiftet den 26. mai 1994, ledet av administrerende direktør og med et medlem fra ledelsen i Statens Pensjonskasse samt representanter for hovedorganisasjonene. Videre var det med en representant fra departementet og en observatør fra Riksrevisjonen. Det ble forutsatt at prosjektledere og prosjektansvarlige skulle møte i Styringsgruppen. Dette omfattet prosjektledere fra NULL og TOPP-forprosjekt og etter hvert en ekstern prosjektleder. Endelig skulle Statskonsult delta i styringsgruppen som rådgiver for administrerende direktør i Statens Pensjonskasse og som observatør for AAD<sup>8</sup>.

Statens Pensjonskasse vurderer Statskonsults deltakelse i Styringsgruppen som meget verdifull. Det er imidlertid i referatene fra Styringsgruppen få eller ingen spor etter Statskonsults bidrag. Ingen av personene som deltok fra Statskonsults side i Styringsgruppen vært med under evalueringen. Av praktiske og habilitetsmessige grunner har vi ikke funnet det hensiktsmessig å evaluere Statskonsults rolle i Styringsgruppen.

Situasjonen i Statens Pensjonskasse i begynnelsen av 90-årene ga grunn til bekymring, med mange forhold som over tid hadde slitt på tilliten til at etaten selv kunne påta seg store omorganiseringsoppgaver. Det var samtidig mange grunner til at noe måtte gjøres. Statens Pensjonskasses manglende evne til å levere sine tjenester med en rimelig kvalitet var i seg selv grunn god nok. I tillegg var den eksisterende systemløsning basert på arkitektur som måtte skiftes ut.

Det bør også legges til at Statens Pensjonskasse i 1994 la frem en god søknad til departementet om ekstra bevillinger. De forarbeidene som ble gjort brettet ut alle Statens Pensjonskasses utfordringer og tiltakene skissert fremsto som en helhet (Kearney-rapporten m.m.). Forberedelsene med TOPP må oppfattes som en del av det samlede grep om organisasjonen som ledelsen i Statens Pensjonskasse viste at de ville ta.

Det ble besluttet at AAD skulle følge med på utviklingen i Statens Pensjonskasse generelt og prosjektet spesielt ved å ha en representant i Styringsgruppen. Dette valget innebærer et tillegg til de alminnelige instrumentene i styringsdialogen. At det skulle være et tillegg ble ytteligere understreket ved at representanten var en tilsatt som ikke hadde hatt eller skulle ha å gjøre med den løpende styringen av Statens Pensjonskasse.

---

<sup>8</sup> Det fantes også en referansegruppe for å ta vare på pensjonsfaglige forhold i prosjektet. I denne satt den pensjonsfaglige ekspertisen i Statens Pensjonskasse.

---

Å ha departementet med en representant i Styringsgruppen kan gi en uklar situasjon. Det vil generelt bli et dilemma at en uttalelse fra AADs representant i en slik situasjon lett kan bli oppfattet som en instruks eller rettleiding for det videre arbeid i prosjektet. Og vice versa vil det være nærliggende å tolke fravær av kommentarer som passiv aksept.

Mye tyder på at intensjonen med Styringsgruppen var å lage et forum for meningsutveksling og vurdering samt å være premissgiver for beslutninger i prosjektet. Referatene fra Styringsgruppen tyder på at dette over tid ikke har virket. Etter hvert som prosjektet skrider fram, ser møtene i Styringsgruppen ut til å ha blitt redusert til en arena hvor beslutningstager, dvs. administrerende direktør for Statens Pensjonskasse, ble underrettet om fremdrift og selv underrettet om beslutninger.

Departementet trekker ut sin representant fra Styringsgruppen ved årsskiftet 95/96. Det betyr at departementet går fra en styringsmodell som i prinsippet har en direkte og forholdsvis umiddelbar kontaktflate med de pågående prosjektarbeidene i Statens Pensjonskasse, til å klare seg uten noe slikt bindeledd. All kontakt skal heretter foregå i den alminnelige styringsdialogen. En informant som var tilstede i etatsstyringsmøtene beskriver imidlertid dette som en "rituell affære", hvor AADs nære inngrep med prosjektet fra tiden i Styringsgruppen vanskelig kunne opprettholdes.

#### **2.4.2 Innledende diskusjoner i Styringsgruppen**

I forbindelse med forprosjekteringen av TOPP foregår en meningsutveksling om helt sentrale tema:

- Prosjektets ambisjonsnivå og rammebetingelser
- Økonomiforvaltning og kravene til økonomireglementet
- Riksrevisjonens merknader

Det første dreier seg om innspill fra departementet om forskjellen mellom ekstra bevillinger til prosjektene og økonomisk ramme for driften i Statens Pensjonskasse. Herunder uttaler departementet at utnyttelse av potensialet for gevinster er greit. Likeledes forutsettes at forprosjektplanen omfatter alle sider ved driften med:

- Saksbehandling pensjon medlemmer
- Lån
- Datautveksling med eksterne kilder
- Datautveksling med samarbeidsparter
- Økonomiforvaltning og oppfølging

De innledende øvelser i forprosjekteringen ble gjennomført over relativt kort tid. Som et eksempel skulle kartlegging og analyse av forretningsprosesser være ferdig etter syv og en halv uke. Hele forprosjektet som er påbegynt sent i oktober, skal levere i midten av februar året etter. Dette virker i ettertid ambisiøst.

---

Økonomiforvaltning ble grundig behandlet. For å styrke Statens Pensjonskasses egen arbeidsgruppe ble det brakt inn noen personer i dette arbeidet som var sentrale i Finansdepartementets arbeid på økonomireglementet. Riksrevisjonens observatør virker også å ha vært aktiv i denne innledende fase. Dette kan best illustreres med de spørsmål og kommentarer som er referert fra

Styringsgruppens møte:

- Konsekvenser av fullført saksbehandling i forhold til kravet til kompetanse hos saksbehandlerne.
- Risiko ved KBS
- Vil TOPP løse Statens Pensjonskasses arkivproblem?
- Hvilke tiltak er satt i gang for å forsikre seg om at Statens Pensjonskasses dataleverandører høyner kvaliteten i sitt datagrunnlag?
- Innebærer løsningsforslaget at det lages en kunnskaps- eller erfaringsdatabase over tidligere oppdagede feil og mangler?
- Det understrekes at Statens Pensjonskasse må ta stilling til om man skal rense opp historiske feil i forbindelse med innføringen av et nytt system

Alt i alt virker det som møtene i Styringsgruppen i forprosjektperioden er et forum som gir Statens Pensjonskasse innspill om hvilke tema som er viktige for de partene som er med til å legge premissene for måloppnåelse.

På våren 1995 legges grunnsteinen til TOPP. Det lages en hovedprosjektplan med et definert løsningskonsept. Det settes i gang to parallelle prosesser:

- en tilbudsinnbydelse som totalleverandør av omstillingsprosjektet, først med prekvalifisering og deretter tilbudforespørsel
- en pilotering av KBS-løsningen

### **2.4.3 Den åpne dialogen svekkes**

På våren 1995 er departementet ennå medvirkende i Styringsgruppen og Statskonsult er engasjert for å bistå i prosessen. For prosjektet og Statens Pensjonskasse er anskaffelsesprosessen viktig og arbeidskrevende. Relevante innspill er kommet fra departementet i denne tiden. Det kan diskuteres hva som er strategiske og overordnede betraktninger og hva som er detaljer knyttet til teknologiske valg. Grenselinjene mellom hva som er departementets arena, og underliggende etats ansvar er ikke eksakt tegnet. Men for Statens Pensjonskasse er dette på våren 95 og videre utover året ikke lenger på agendaen i Styringsgruppen. Det er lite detaljer om dette i referatene fra Styringsgruppen.

De eksterne deltagerne virker ennå ikke ferdig med å vurdere ulike muligheter, omfang og valg. Det kan se ut som om de forskjellige deltakerne i Styringsgruppen kommer ut av fase med hverandre.

I brev av 31.8.95<sup>9</sup> gir departementet kommentarer til noen av de teknologiske løsningene som er skissert i hovedprosjektplanen. Brevet fra departementet tar opp viktige temaer av langsiktig karakter, som for eksempel at det anbefales

---

<sup>9</sup> "Langsiktige tiltak i utviklingsprosjektet: Teknologisk omstillingsprosjekt", brev fra AD til Statens Pensjonskasse, datert 31.8.95

---

”alternative strategier for å håndtere situasjoner hvor informasjonsinnhenting ikke blir særlig bedre enn i dag”, det påpekes en ”betydelig risiko knyttet til å basere kjernemoduler i IT-systemet på KBS” og viktigheten av å gjøre et riktig valg på dette området understrekes. Statens Pensjonskasse oppfatter det slik at departementet ikke ønsker å diskutere selve avgjørelsen, men at departementet påpeker forhold som Statens Pensjonskasse bør vektlegge i avgjørelsen.

Et illustrerende eksempel er pilottestingen av KBS. På sensommeren 95 informerer administrerende direktør Styringsgruppen om at testen har vært positiv og at dette verktøyet skal benyttes i Statens Pensjonskasse. Statens Pensjonskasse legger ikke selve avgjørelsen fram til diskusjon, men ledelsen tar en avgjørelse på bakgrunn av en vurdering fra egne fagfolk.

Etter Statskonsults syn ville det vært naturlig å legge fagfolkenes vurdering fram som en innstilling eller et forslag til Styringsgruppen. Etter en diskusjon kan Styringsgruppen velge å gi en anbefaling til administrerende direktør, som tar avgjørelsen for Statens Pensjonskasse på bakgrunn av et helhetsbilde, hvori Styringsgruppens råd inngår. Når Styringsgruppen får slike viktige valg kun til orientering, settes Styringsgruppen på sett og vis på sidelinjen.

Videre virker valget av KBS uryddig i forhold til anbudsprosessen, som går samtidig. Utropt av en tilbudsinnbydelse uten noen føring om KBS ville gi bedre rom for alternative løsningsmodeller i en anbudsvurdering fra leverandørene. En pilottest kunne gjøres i et eget løp, og resultatene burde etter Statskonsults syn vurderes som en del av prosjektet.

Når AC blir valgt som hovedleverandør, fremstår dette som en orienteringsak i referatet fra Styringsgruppen 3. oktober. De problemene som er nevnt ovenfor med departementets deltagelse i Styringsgruppen er nå veldig synlige. Det vil si at det er vanskelig å få en god samtale om de tema som kommer opp i Styringsgruppen, og etter hvert blir Styringsgruppen mye et forum for å rapportere hva som foregår i prosjektet.

Temaer som datakvalitet, samarbeidsparter som f. eks. RTV, økonomireglementet, rettingsrutiner for systematiske feil, arkivløsninger etc. kommer ikke lenger på dagsorden. Dette kan være fordi det ikke lenger er behov for det, eller det kan være fordi dialogen lukkes til.

For eksempel er temaet økonomiforvaltning behandlet grundig i forarbeidene, men utviklingen videre i for- og hovedprosjekt virker ikke like solid. Alvoret som synes å prege arbeidet i Styringsgruppen i 1994/95 om Riksrevisjonens merknader om systemsvakheter i f.eks internkontrollen av anvisning og manglende avstemming av utbetalinger, finner Statskonsult vanskelig å spore i referatene fra Styringsgruppen senere i prosjektforløpet.

Etter 1995 fryses handlingsplanen, i den forstand at de tingene som det blir arbeidet aktivt med blir drevet fremover bl.a med hjelp av Styringsgruppen. Konsekvensen av dette er at det som ikke er profilert gjennom TOPP ikke får



---

Styringsgruppens oppmerksomhet. Etter Statskonsults vurdering oppstår et gap mellom det som departementet ved oppstart av prosjektet har gitt uttrykk for som viktig å få gjort noe med og arbeidsagendaen til TOPP. Et tilsvarende gap oppstår til det Riksrevisjonen har påpekt. Når departementets deltagelse endres er dette antagelig på overtid, men det er i seg selv ikke alvorlig. Det problematiske er at samtalen mellom Statens Pensjonskasse og departementet ikke revitaliseres med den nye styringsmodellen.

Denne påstanden illustreres i de årlige statusrapportene til AAD. Statusrapporten får sin form i 1996, og denne formen opprettholdes i fire år, gjennom hele prosjektperioden. Statusrapportene inneholder økonomiske beregninger som gir en enkel og noe ufullstendig beskrivelse av prosjektet. Det er lite som tyder på at departementet har etterspurt bedre materiale. Selv om møtevirksomheten for rapportering fra prosjektet ble opprettholdt med tilfredstillende hyppighet, er det få indikasjoner på en god dialog rundt prosjektet.

Så lenge gjennomføringen av TOPP isolert går etter planen ser det ikke ut til å være noen grunn til å melde avvik. Ettersom utfordringene for Statens Pensjonskasse håndteres i flere prosjekter uttrykker dette etter Statskonsults vurdering en for snever forståelse av hva som skal til for å løse problemene i Statens Pensjonskasse.

De følgende tre avsnittene gir eksempler som illustrerer denne påstanden.

#### **2.4.4 Om medlemsdata**

Utpå høsten 1997 melder TOPP at uten gode medlemsdata vil ikke saksbehandlingsløsningen fungere etter forutsetningene. De manglende og mangelfulle medlemsdata er blitt ivaretatt av et eget prosjekt, Konverteringsprosjektet, bl.a gjennom en konvertering fra papir til maskinlesbart medium. Konverteringsprosjektet ble avsluttet i 1997, etter at ambisjonene i de opprinnelige målene fra 1994 ble redusert i 1995. (Det er nå ikke lenger mulig å følge risikoprofilen i referatene fra Styringsgruppemøtene.)

Samtidig kommer det frem en sterk meningsutveksling mellom medlemmer i Styringsgruppen fra linjen og prosjektet, men løses eller forstummes etter separate møter. Det sentrale her er imidlertid at det i Styringsgruppen antydes at et ”omfattende arbeid” på 300 dagsverk må gjøres for å håndtere konverterte data og få til en overgang til bruk av organisasjonsnummer. Forholdet til Konverteringsprosjektet kommer opp som en orienteringssak i Styringsgruppemøtet 1.10.97.

TOPP slår fast ”Det er viktig for kvaliteten til KASPER at vi har riktige medlemsdata, ellers blir alle maskinelle beregninger feil, dvs. må utsettes for manuell kontroll, og automatikken blir borte”. TOPP spiller inn til linjeledelsen i Statens Pensjonskasse at det må gjøres forarbeid for et prosjekt som skal håndtere datakvaliteten. På den ene siden vedkjennes datakvaliteten som grunnleggende for funksjonaliteten til KASPER, som utvikles i TOPP. På den

---

andre siden behandles disse temaene som å ligge klart utenfor TOPPs og Styringsgruppens ansvar, ved at ansvaret for prosjekter vedrørende medlemsdatakvalitet spilles opp til linjeledelsen.

I desember 97 nevnes Prosjekt DataKvalitet (PDK) som løsningen for å håndtere medlemsdatakvalitet. Nå begynner omfanget av denne utfordringen å bli større og en mulig løsning estimeres innenfor stadig større ressursforbruk. Det største overslaget hittil er i underkant av 100 årsverk. Vi vet i dag at disse utfordringene ennå ikke er løst.

Det er likevel ingen avviksmeldinger om dette i Statens Pensjonskasses statusrapport for 1. januar 98. Gevinstene fra prosjektet estimeres til å være i samme størrelsesorden som i fjorårets statusrapport. Det er ingen referanser til problemer med medlemsdata, og det er ingen meldte risiki.

Temaet medlemsdata nevnes i statusrapport 1. januar 1999, da som en bisetning i forbindelse med at kost- nytte av et gjennomført prosjekt vil bli enda bedre med gode medlemsdata. Etter Statskonsults vurdering er ikke prosjektets melding internt i Styringsgruppen om medlemsdata som kritisk suksessfaktor formidlet til departementet på en tilfredsstillende måte i statusrapportene.

Problemerkvaliteten på medlemsdata har ennå ikke blitt løst. Statens Pensjonskasse har pr. januar 2001 ennå ikke konvertert sitt arbeidsgiverregister til å bruke organisasjonsnummer, og må i flere år arbeide videre med å reparere eller erstatte manglende og mangelfulle medlemsopplysninger. Statens Pensjonskasse selv har i 1999 operert med kostnader som i verste fall kan komme opp i over flere hundre millioner kroner. Men det er med den forutsetning at løsningskonseptet for TOPP og strategien i organisasjonsutviklingen ligger fast.

Denne strategien inneholder forutsetninger om at det er mulig å løse problemene i Statens Pensjonskasse internt i virksomheten, og at det er gjennom automatisert pensjonsberegning basert på korrekte medlemsdata det største gevinstpotensialet ligger. Etter Statskonsults vurdering må Statens Pensjonskasse revurdere disse forutsetningene for å komme rundt problemene med medlemsdata. Det er ikke sikkert at dagens problemer med datakvaliteten kan løses. Utfordringen kan ligge i å finne en vei rundt dem.

#### **2.4.5 Om automatisert fangst av medlemsdata**

Innhenting av opplysninger om medlemmer synes også å ha vært gjenstand for problemer. Dette henger nært sammen med mangler i medlemsdatabasen, og det er tidligere nevnt som et viktig område for fokus påpekt av departementet og Riksrevisjonen. TOPP arbeider med å lage et mottak som etterhvert skal automatiseres ved å etablere et elektronisk grensesnitt til de som avleverer medlemsopplysningene.

Det opprettes en sentral registreringsenhet i Statens Pensjonskasse mot slutten av 1998. Men arbeidet her ser ut til å komme sent i gang, og det meldes om

---

betydelige etterslep for oppstart. Sett i relasjon til at medlemsdata er kritisk, er det også kritisk å få på plass løsningen for inndata. Og dette er tilfellet både organisatorisk og i systemløsning.

TOPP utarbeider kravspesifikasjon til grensesnitt mot lønns- og personalsystemer, og formidler kravene til programvareleverandørene. Det tar tid å få løsninger på plass, og Statens Pensjonskasse har satt de første løsningene i drift høsten 2000.

Dette har ikke noen gang vært presentert som en avvikssak. Man skal lese sluttnotatet fra TOPP meget nøye for å se at løsningene ikke finnes når prosjektet avsluttes. Dette er fordi kravspesifikasjonen til lønnsystemene er målet for TOPP, ikke om den er egnet, tatt i bruk eller akseptert.

Etter Statskonsults vurdering er det forståelig at når prosjektplanen for TOPP kun inneholder mål om å lage spesifikasjon, har TOPP levert etter planen når spesifikasjonen leveres. Imidlertid må organisasjonen som skal ta imot resultatene fra TOPP ha klart for seg at arbeidet ikke er ferdig med dette. Det må gjøres et stykke arbeid for å følge opp spesifikasjonen og realisere en løsning. Det er ikke lett for departementet å lese dette ut av sluttrapporten.

#### **2.4.6 Om samarbeidsavtalen med RTV**

På våren 1999 virker det virkelig vanskelig for prosjektet. Først av alt fungerer ikke saksbehandlingsløsningen MP4 godt nok, og det må gjøres endringer i programvaren. Statens Pensjonskasse og AC tar hver sin del av kostnadene for å løse dette, men samtidig kommer det frem at samarbeidet med RTV hangler. RTV og Statens Pensjonskasse er enige om at det oppstår problemer i datautvekslingen dem imellom, men er uenige i hva årsaken er. Av Riksrevisjonens vurdering og merknader vurderer Statskonsult det til at løsningen er et sted midt i mellom.

Styringsgruppen behandler forholdet til RTV i april 1999. Det har på dette tidspunkt lenge vært på planen at KASPER-MP4 skal settes i produksjon og at grensesnitt mellom Statens Pensjonskasse og RTV skal endres. Referatet fra Styringsgruppen tyder på at det oppfattes slik at det er RTV som ikke leverer etter avtale. TOPP lager løsningene selv, og prosjektet forsinkes. Regningen på 1 mill kroner sendes til RTV, et krav som RTV avviser blankt.

Statskonsult vurderer fremgangsmåten som uheldig, både sett i forhold til hvorledes man legger sten til byrden i et samarbeid, og hvor mye som bør håndteres av Statens Pensjonskasse selv. Vanskeligheter i samarbeidet med RTV er meldt inn i styringsdialogen med departementet, men Statens Pensjonskasse har ikke ønsket bistand fra AAD.

Det har vært mange gjentakelser om at det oppstår problemer mellom Statens Pensjonskasse og RTV. Vanskeligheter i samarbeidet med RTV må løftes opp

---

på et ledelsesnivå for å skape et nytt og mer robust grunnlag for fremtidig samarbeid.

Imidlertid ser ikke Statens Pensjonskasse ut til å ta utfordringene på denne måten. Vi oppfatter det slik at Statens Pensjonskasse i stedet vil arbeide for å frigjøre seg fra samarbeidsavtalen med RTV. Og igjen ses dette som tegn på at det ikke er en god nok dialog mellom AAD og Statens Pensjonskasse om helt vesentlige elementer i produksjonskjeden til Statens Pensjonskasse.

#### **2.4.7 Ingen vitalisert rapportering**

Som nevnt tidligere ble kontaktflaten mellom departementet og Statens Pensjonskasse endret fra 1996. Det virker etter omstendighetene som et nødvendig valg. Men egentlig er denne endringen initiert av forandringer i departementet og ikke av manglende arbeidsbetingelser i forhold til Styringsgruppen. Og det forklarer kanskje at det ikke kom noe nytt initiativ til å vitalisere oppfølgingen av prosjektarbeidene i Statens Pensjonskasse.

Statskonsult oppfatter det slik at rapporteringen til departementet har vært fokusert rundt TOPPs suksesser, og mindre fokusert rundt problemer og utfordringer etter at hovedprosjektplanen ble lagt fast. I denne kommunikasjonen har det ikke vært mulig å lage og samtale om alternative løsningsmodeller. Selv om departementet i 95 etterspurte alternative strategier hvis situasjonen for informasjonsinnhenting ikke ble bedret (avsnitt 4.4.3), har vi ikke funnet spor etter noen slike alternativer.

Statskonsult har ikke sett sammenlignbart tallmateriale for resultatmålinger før og etter TOPP. Den første årlige statusrapportering fra TOPP i 96 har en generaliseringsgrad som etter Statskonsults vurdering burde ha ledet til en reaksjon fra departementet. Statusrapportene viser videre ingen utvikling som ville tydet på en løpende dialog om hva det er relevant å rapportere. Statskonsult finner det vanskelig å lese prosjektets utvikling og nytte ut av tallmaterialet i de årlige statusrapportene til departementet. Det er særlig kost/nytte-betraktningene, beskrivelse av gevinster og reanvendelser samt tallgrunnlaget for og bruken av resultatindikatorer som i første rekke kan nevnes.

Ting kunne vært gjort annerledes, selv om Statens Pensjonskasse i TOPP lagde et løsningskonsept som ble å erstatte det gamle saksbehandlingssystemet med noe nytt og samtidig se bort fra utfordringer med medlemsdata, uoverensstemmelser med samarbeidsparter og problemer med datafangsten. Men det ville forutsette at regelanvendelsen og -fortolkningen ble tatt opp til debatt og at Statens Pensjonskasse verdiprioriterte sitt arbeid analogt med hva Skatteetaten har gjort. I avsnitt 5.2 gis et forslag til hvordan Statens Pensjonskasse kan sette i gang slikt arbeid.

---

#### **2.4.8 Etatsstyring i forhold til IT-prosjekter i underliggende etater**

Som nevnt tidligere trakk departementet sin representant ut av Styringsgruppen for TOPP ved årsskiftet 95/96. Resultater og resultatutvikling for Statens Pensjonskasse rapporteres i tertial- og årsrapporter, og er blitt fulgt opp på etatsstyringsmøtene hvor TOPP har blitt rapportert i egne punkter. Det har vært ytterligere dialog og møter mellom Departementet og Statens Pensjonskasse i forbindelse med tildelingsbrevet til Statens Pensjonskasse, kontraktsamtaler og budsjettproposisjoner, og utviklingen i TOPP har vært fulgt nøye av Departementet. Statskonsult har ikke latt etatsstyringsdialogen som sådan bli omfattet av evalueringen, kun de følgene den har fått for prosjektstyringen.

Statskonsult har sett at det ofte kan være vanskelig å bruke de eksisterende arenaer for departementenes styring og oppfølging i forhold til IT-prosjekter i underliggende etater. Viktige prosjekter kan begrunne en intensivert etatsstyring med for eksempel egne møter. Imidlertid må departementet se til at det er etaten som styres og ikke prosjektet. Dersom departementet velger å delta i styringsgrupper, må departementet sikre at selve styringen fortsatt skjer gjennom den ordinære etatsstyringen.

Gjennom deltakelse i styringsgruppen kan departementet skaffe seg et bedre grunnlag for styring. For å håndtere deltakelse i en styringsgruppe i parallell med etatsstyringen må departementet avklare ansvar og forpliktelser innen styringsgruppen. Videre må departementet sikre at det finner sted en god dialog som kan gi innspill til selve etatsstyringen, mellom egne representanter i styringsgruppen og egne deltakere i etatsstyringen.

Imidlertid forandres premissene for styringsdialogen når slikt som IT-prosjekter av et større omfang skal behandles. Prosjekter som inneholder konstruksjon av verktøy, hjelpemidler og etablering av infrastruktur forutsetter god forståelse og innsikt i etatens produksjonsprosesser, både slik de er og hvorledes de kan endres. I tillegg presenteres metoder for prosjektarbeid og forslag til løsninger ofte med en terminologi og med referanser til fagområder som er ukjente og fremmede for mange av dem som deltar i den alminnelige styringsdialogen.

Når dette temaet er viet så mye oppmerksomhet i denne rapporten skyldes det ikke bare behovet for å finne ut hvorfor det ble slik det ble med dette prosjektet. Etter Statskonsults mening er temaet også viktig forvaltningspolitisk. De aktuelle parter har i TOPP-sammenheng hatt gode intensjoner om å føre en god styringsdialog. Likevel kunne styringsdialogen vært bedre. Det innebærer at dette temaet fortjener ytterligere oppmerksomhet i fremtiden.

Videre peker våre funn på at det kan være stor slitasje på de instrumenter eller arenaer som anvendes for samtale, og noen forhold kan nevnes spesielt:

Etaten må holde fokus på overordnede mål, mens prosjektet nødvendigvis er rettet mot gjennomføring. Det kan være vanskelig å opprettholde oppmerksomheten på overordnede mål når etaten må legge mye ressurser i prosjektgjennomføring.

---

Videre er det en motsigelse for etaten at brukerkravspesifikasjonen ligger fast i prosjektperioden samtidig som det alltid er behov for gode fagdiskusjoner. Faste spesifikasjoner over lang tid gir prosjektet gode vilkår for å kunne realisere løsninger. Imidlertid kan dette gå på bekostning av bedriftens takhøyde internt, og redusere antallet arnesteder for å utvikle eller bearbeide alternative løsninger og arbeidsformer.

Prosjektgjennomføring vil for etaten påvirke forholdet til eieren, departementet. Det kan binde dialogen når etaten forholder seg til en forventet løsning over mange år, og alle utfordringer må sees enten innenfor eller utenfor den løsningen som skal komme. Det kan bli tungt å snakke sammen når departementet på sin side skal orientere om de politiske og forvaltningsmessige utfordringer og bedriften i hovedsak må relatere dette til sitt fremtidige prosjektresultat.

---

### 3 Resultatene av TOPP

Formelt ble TOPP avsluttet 1. januar 2000. Saksbehandlersystemet KASPER-Medlem og Pensjon versjon 4, kalt her og i Statens Pensjonskasse "KASPER-MP4", kom i jan/feb 1999. Etter dette har det vært flere leveranser uten eget versjonsnummer med feilrettinger, endringer og ny funksjonalitet. Det har funnet sted en positiv utvikling som har ført til at systemet i dag er driftsstabilt og gir få alvorlige feilsituasjoner. Etter leveransen er det linjeorganisasjonen som har ansvaret for forvaltning av systemet.

KASPER-MP og modulen for automatisert pensjonsberegning er behandlet hver for seg i to tekniske gjennomganger, se vedlegg A og B. Begge viser at det er nedlagt et godt IT-faglig håndverk i systemene. For begge systemene gjelder at de er robuste overfor endringer og at de forventes å tåle en øket belastning. Statens Pensjonskasse ser ut til å ha kapasitet og kompetanse til å forvalte systemene. Se neste avsnitt for en nærmere omtale av KASPER og modulen for automatisert pensjonsberegning.

I dag kan saksbehandlerne ferdigbehandle en sak mye raskere enn med det gamle systemet. Årsakene til dette ligger både i IT-systemet og i den nye organisasjonsformen, hvor det etterstrebes fullført saksbehandling fra saksbehandler/team. Denne omorganiseringen kunne imidlertid ikke vært gjort uten TOPP.

Brukerne, dvs. saksbehandlerne, opplever fortsatt mange mindre feil og mangler i KASPER. Saksbehandlerne påpeker flere forhold som gir tungvint saksbehandling, og fra IT-siden påpekes svakheter i grunndesignet som gjør at enkle endringer kan være tidkrevende å utføre.

Flere informanter gir uttrykk for at de finner det underlig at det skal ta flere timers arbeid fra IT-personell for å endre et ord i et standardbrev. IT-personell opplyser at dette tar 2-3 timer, inkludert testing. Det ser ut til å være forskjeller i oppfatning mellom TOPP- og IT-medarbeidere på den ene siden, og pensjonsfaglige medarbeidere på den andre siden. En informant sier at "forenklingen som er forespeilet har de ikke hørt så mye om". Systemet "virker minst like tungvint (som det gamle)".

Det har til tider vært store gnisninger mellom TOPP-medarbeidere og brukere/saksbehandlere. I dag gir IT-avdelingen bedre respons på henvendelser fra brukerne, og arbeidssituasjonen i IT-avdelingen er mer tilfredsstillende uten daglige kriser.

Arbeidsmiljøet beskrives som godt, men flere informanter sier at det er et høyt arbeidspress med tidvis for mye stress.

---

### 3.1 IT-systemet KASPER

De gamle IT-systemene i Statens Pensjonskasse kunne ikke lenger utvides eller videreutvikles. Løsningene var basert på foreldet teknologi (for eksempel NOTIS tekstbehandling), som formodentlig ville bli dyrere og vanskeligere å drifte for hvert år. IT-personell forteller at det ikke var plass til å legge inn ny programtekst. Deler av TOPP utgjorde svaret på et oppmagasinert behov for nødvendig opprustning.

Dagens system KASPER-MP er et integrert hele, og det er lettere for saksbehandlere å sammenstille informasjon fra flere kilder enn med de gamle systemene. Saksbehandlerne ser i hovedsak i dag KASPER-MP som et nyttig og pålitelig verktøy å jobbe med. Systemet er i store trekk hensiktsmessig og godt, og de fleste informantene ser fordelene som større enn ulempene.

Imidlertid er det ikke en entydig oppfatning blant informantene om at alt er bedre med det nye systemet. Det kritiseres for å være lite brukervennlig. Det er f.eks. tungvint å ta en utskrift av felt hvor deler av teksten faller utenom det synlige området. Dette var et bevisst designvalg for å fremme papirløs saksbehandling. Man må for eksempel klippe og lime inn i et Word-dokument for så å ta en utskrift av dette. Utskrifts-mulighetene var i noen sammenhenger bedre før, og enkelte oppgaver er mer rutinepreget i den nye løsningen enn i de gamle. Brukerdokumentasjonen er mangelfull, og saksbehandlerne har flere ganger etterlyst håndbøker for KASPER-MP.

Kundesenteret har spesielle behov i forhold til KASPER-MP, for eksempel at delvis utfylte skjermbilder kan lagres, at flere skjermbilder kan være åpne om gangen og å utarbeide spesielle brev til automatisk utsendelse. Pågangen til kundesenteret kunne muligens vært mindre hvis brev sendt ut fra KASPER-MP ble gjort mer forståelige for mottakerne, slik at færre ville ringe for en forklaring. Imidlertid må brevendringer prioriteres i konkurranse med annen IT-forvaltning. Statens Pensjonskasse kan vurdere om det vil være hensiktsmessig å la fagavdelingene og kundesenteret selv endre sine brevmaler, for ikke å belaste IT-avdelingen.

Flere informanter opplyser at dataoverføringer fra RTV er blitt vanskeligere å håndtere i det nye systemet. En informant opplyser at hun ringer mer til trygdekontoret nå enn før for å sjekke opplysninger. En annen sier at han ofte bruker 2 timer hver dag på data fra RTV. Arbeidet er av det mest rutinepregede for saksbehandlerne, som ikke utførte denne oppgaven i de gamle systemene (dette har også sammenheng med det nye økonomireglementet i staten).

Informantene gir uttrykk for at overføringer fra RTV er et stort problemområde for Statens Pensjonskasse. Statens Pensjonskasse bruker betydelige ressurser på å håndtere data fra RTV. IT-avdelingen lager programmer for å "sile ut" uønskede, ikke relevante og tidligere oversendte data. I forhold til Statens Pensjonskasses rutiner inneholder dataene fra RTV feil, mangler og overflødig informasjon.



---

TOPP utviklet et system som gjorde Statens Pensjonskasse mer sårbar for datakvaliteten. Det kan se ut som om dette kommer til uttrykk også i forhold til datakvaliteten på overføringene fra RTV. Dette trenger ikke å bety at dataene fra RTV er dårlige. Informasjon er knyttet til en kontekst og et formål, og de aktuelle datastrukturene i RTV er høyst sannsynlig helt annerledes enn i KASPER. Data som gir mening i RTVs systemer, trenger ikke å gjøre det etter en eksport og overføring til Statens Pensjonskasse.

For å komme rundt svakheter i KASPER-MP, må saksbehandlerne ofte løse oppgavene på måter som fører til merarbeid på et senere tidspunkt, for eksempel ved å legge inn en manuelt beregnet pensjon når systemet ikke kan beregne den. I det manuelle tilfellet må pensjonen beregnes manuelt i fremtiden også, for eksempel ved G-regulering. For automatisk beregnet pensjon vil dette skje automatisk. Det var spesielt mye manuelle beregninger de første kritiske månedene etter leveransen fordi KASPER-MP ikke virket tilfredsstillende. Det kan dermed være et etterslep i øket arbeidsmengde en tid framover.

### **3.1.1 Systemdesign for KASPER**

På bakgrunn av en teknisk gjennomgang av IT-systemet KASPER er det ikke avslørt innebygde begrensninger eller svakheter i systemarkitekturen som sådan, se vedlegg A. Det er i denne vurderingen lagt særlig vekt på forhold som vil kunne gjøre systemet mindre gjenbrukbart ved mulige endringer i Statens Pensjonskasses organisasjon, finansieringsform eller tilknytningsform.

Det er ikke påvist iboende tekniske svakheter som gjør at systemet ikke vil tåle en økende belastning på grunn av eldrebølgen i årene framover. Den tekniske gjennomgangen tyder på at systemet har kapasitet til å klare en betydelig økning i antall pensjoner/medlemmer. Om dette blir en realitet er helt avhengig av behandlingsskapasiteten hos saksbehandlerne, et forhold som ikke er omfattet av den tekniske gjennomgangen.

Systemarkitekturen og databaselogikken ser bra ut. Rutiner for forvaltning (endrings-rutiner) er på plass. Programkoden er komplisert. Dette forholdet anses ikke som en feil, men som at programkoden avspeiler en komplisert virkelighet. Det er ikke grunn til å kritisere beslutningene om grunddesign som ble tatt for 5-6 år siden, men det kan være ønskelig å endre opplegget for enkelte saksbehandlingsaktiviteter. IT-avdelingen ser ut til å vise god vurderingsevne, og har konstruktive forslag på dette punkt.

Forvaltningsgruppa i IT-avdelingen gir positivt inntrykk av å ha tilstrekkelig *kompetanse* til å forvalte systemet. Mange personer har kompetanse til å forvalte systemet, dog er det kun 2-3 personer som har full oversikt over systemet som helhet. Det er sannsynlig at systemet vil forvaltes mer rasjonelt hvis flere personer har slik overordnet systemoversikt.

*Kapasiteten* kan se ut til å være utilstrekkelig til å ta unna etterslepet på endringskrav. Større endringer i systemet, som f.eks. endring av grunddesign

---

eller en realisering av Grøholt-utvalgets anbefalinger, vil ta kapasitet fra vanlig brukeroppfølgning og endringskrav. Men dette vil på den annen side kunne gi en enklere struktur og gi besparelser av den grunn.

Nye IT-folk får lite systematisk opplæring. Det meste læres i samspill med mer erfarne kolleger og gjennom oppgavens voksende kompleksitet.

### **3.1.2 Det kunnskapsbaserte systemet for pensjonsberegning**

Pensjonsberegning løses i KASPER på to forskjellige måter. Pensjonsberegning etter Lov om Statens Pensjonskasse er programmert i et tradisjonelt programmeringsspråk, C. Pensjonsberegning etter Lov om samordning gjøres av en spesiell modul i KASPER kalt et *kunnskapsbasert system (KBS)*. Dette er en teknologi som er lite brukt i forretningsmessige anvendelser i Norge.

Regelverket for samordning ”oversettes” og uttrykkes eksplisitt i en spesiell formalisme. Dette er hensiktsmessig fordi reglene for samordning er representert kun ett sted i hele IT-systemet, og en samordningsberegning kan ved behov etterspores (av kyndig personell) for å verifisere korrekt regelanvendelse. Regelendringer som i det gamle systemet tok 16 timer, kan i dag gjøres på 3-4 timer. Videre kan resultatet av regendringen testes på bedre måter.

Ulempen er at regelrepresentasjonen kan bli svært kompleks og det kan finnes innebygde begrensninger for hvordan regler skal representeres. I tillegg er det lite erfaring med denne typen teknologi i Norge, og fagmiljøene er få og små. Så vidt vi vet er det bare Computas AS (tidligere Computas Expert Systems) som leverer saksbehandlingsprodukter basert på KBS.

På bakgrunn av en teknisk gjennomgang av det kunnskapsbaserte systemet for representasjon av regelverket og pensjonsberegning er det ingen grunn til å frykte at fremtidige endringer i pensjonsregelverket vil medføre problemer med den teknologien som er valgt, se vedlegg B. Det bør ikke være noe grunnlag for akutt bekymring vedrørende videre satsning på KBS-teknologi og verktøyet Nexpert.

Statens Pensjonskasse har egen kompetanse på forvaltning og videreutvikling av KBS-systemet. Imidlertid er kompetansen samlet rundt 3-4 ressurspersoner i Statens Pensjonskasse. Statens Pensjonskasse er sårbar overfor denne kritiske kompetansen.

Politiets Datatjeneste er eneste andre norske miljø som bruker samme KBS-verktøy som Statens Pensjonskasse. Når Politiets Datatjeneste snart går over til neste generasjons verktøy, vil Statens Pensjonskasse bli det eneste brukermiljøet i Norge.

---

## 3.2 En ny organisasjon

Statens Pensjonskasse har vært gjennom flere organisasjonsendringer fram til TOPP ble avsluttet. I juni 2000 så organisasjonen ut til å ha funnet sin form etter flere tilnærminger. Statens Pensjonskasse hadde da en kunderettet avdelingsstruktur inndelt i team med ca 10 medarbeidere. Da opplyste samtlige informanter i Statens Pensjonskasse at de ikke kjente til planer for ytterligere organisasjonsendringer.

Høsten 2000 planlegges en ny omorganisering. Det skal nå innføres resultatenheter. Teamene er for små til å være resultatenheter. Teamene oppløses, og de tre kunderettede pensjonsavdelingene gjøres om til fire kunderettede resultatenheter. Teamene anses også som for små til at det er mulig å oppnå fullført saksbehandling for kompliserte saker innen hvert team.

Kundesenteret er et ektefødt barn av TOPP. Uten KASPER-MP ville ikke kundesenteret vært mulig. På kundesenteret sitter medarbeiderne med kunden på tråden. Medarbeiderne på kundesenteret skal raskt finne fram til relevant informasjon i KASPER-MP, og forklare pensjonsberegning ut fra data i systemet. Det er viktig å ha gode grunnlagsdata, og gi et raskt og korrekt svar.

Arbeids- og ansvarsfordelingen mellom fagavdelingene/saksbehandlerne og kundesenteret har vært diskutert flere ganger de senere årene. Våren 2000 ble det gjort flere endringer i forholdet. Kundesenteret fremstår (juni 2000) som svakt integrert med resten av organisasjonen, og det kunne lett oppstå uklare situasjoner og gnisninger mellom kundesenterets medarbeidere og saksbehandlerne.

### 3.2.1 Prosessgrupper

Saksbehandlere rapporterer ikke feil direkte til IT-avdelingen. Det er opprettet prosessgrupper som et mellomledd mellom IT-avdelingen og pensjonsavdelingene. Prosessgruppene skal håndtere det pensjonsfaglige i forhold til KASPER-MP. Feil og endringsønsker rapporteres av saksbehandlere til prosessgruppene, som samler opp og prioriterer ønskene.

Ordningen med prosessgrupper har oppstått for å skjerme IT-avdelingen og gi arbeidsro i en situasjon med ekstremt mye feilsituasjoner. Det er også i seg selv hensiktsmessig at pensjonsavdelingene leverer fra seg prioriterte og bearbejdede feilrapporter og endringsønsker.

I samarbeid med IT-avdelingen utarbeides en forvaltningsplan for IT-avdelingens arbeid med KASPER-MP, gjeldende i perioder på ca fire måneder. Dette gir imidlertid en byråkratisk rapportering for saksbehandlerne. Det er kanskje en fare for at saksbehandlerne ikke tar seg tid til å formulere feilsituasjoner og rapportere disse hvis det ikke kommer umiddelbar respons fra IT-avdelingen.

---

Arbeidet i prosessgruppene tar mye tid for dem som deltar. Det kan derfor se ut som om IT-avdelingen har delegert feilsøking og ”testing” (post factum) til fagavdelingene. Arbeidet med å finne feil og formulere endringsønsker er dermed av langt større omfang enn hva personellsituasjonen i IT-avdelingen skulle tilsi.

Prosessgruppene har en viktig funksjon ved å sikre pensjonsfaglig god håndtering i videre versjoner av KASPER-MP. Ettersom KASPER-MP blir utbedret, bør arbeidet som legges ned i prosessgruppene fra brukerne/saksbehandlerne medføre betydelig mindre innsats enn i dag.

Kundesenteret er ikke representert i prosessgruppene, enda kundesenteret har spesielle oppgaver i organisasjonen, og har andre behov enn saksbehandlerne. Kundesenteret er i mange sammenhenger ansiktet utad. Det skjer liten eller ingen kvalitetssikring av kundesenterets svar til kunden. Medarbeiderne på kundesenteret har ikke tid til å drive kvalitetssikringsarbeid. De har også liten tid til etterarbeid etter telefonhenvendelser i form av å gi skriftlig svar. For kundesenteret er arbeid med kvalitetssikring spesielt viktig i og med at hver medarbeider skal dekke hele fagfeltet og gi øyeblikkelige svar. Så lenge prosessgruppene er den viktigste kanalen for feilmeldinger og endringsønsker, bør kundesenteret også være representert i prosessgruppene.

### **3.2.2 Statens Pensjonskasse som kunnskapsbedrift**

Mange informanter har gitt uttrykk for at fullført saksbehandling fra en enkelt saksbehandler har vært en målsetning for TOPP. Fullført saksbehandling kan på denne måten føre til at de fleste saksbehandlerne vil utvikle seg til generalister, og at hver sak ikke vil få like tung pensjonsfaglig behandling. Det er ikke sikkert dette vil bli et problem, så lenge saksbehandlerne kan skille ut de sakene som krever spesialisert pensjonsfaglig kompetanse, og organisasjonen kan gi disse en tilfredsstillende behandling.

Informanter fra saksbehandlerne føler et stort ansvar, i og med at det ikke skjer noen revisjon etter et vedtak fra en saksbehandler. Systemet gir imidlertid mange sjekkpunkter for manuell kontroll med at pensjonsberegningen er korrekt. Disse fungerer kun delvis, likevel anser informantene systemet som tilstrekkelig pålitelig.

Noen saker er for vanskelige til at KASPER-MP kan beregne pensjonen automatisk. Slike tilfeller gjøres saksbehandlerne oppmerksom på gjennom instruksjer. Systemet kan også varsle saksbehandler om å gjøre en manuell beregning. Det sees som lite hensiktsmessig å lage et system hvor absolutt alle saker kan beregnes automatisk. Noen kompliserte saker vil alltid måtte beregnes manuelt. Det kan være en utfordring i å vedlikeholde og utvikle saksbehandlerkompetanse for manuelle tilfeller.

Noen informanter forteller at arbeidet er blitt mer rutinepreget. Hver dag må de bruke opptil 2 timer på å håndtere dataoverføringer fra RTV, hvilket utgjør en

---

av de mest rutinepregete oppgavene. Data fra RTV ble tidligere innarbeidet av noen få medarbeidere i hver enhet. Evalueringen gir ikke grunnlag for å kunne si noe om arbeidet generelt er blitt mer rutinepreget.

Vi har ønsket å undersøke hvorvidt Statens Pensjonskasse i dag fremstår som en mer attraktiv arbeidsplass, men kan ikke gi et entydig svar på dette spørsmålet. En informant fortalte at det nå var lettere å få tilsatt personell med høyskoleutdanning eller tilsvarende, men dette synet støttes ikke av andre informanter. Personalseksjonen kan ikke bekrefte at det er en tendens mot tilsetting av medarbeidere med høyere formalutdanning<sup>10</sup> enn tidligere. Det er videre mest turnover blant nytilsatte med høyskoleutdanning eller mer.

For å beholde IT-personell fra TOPPs prosjektperiode ble det innført en romslig bonusordning. Denne ser ut til å ha fungert etter hensikten, og ordningen forlenges og innføres også for andre sårbare personellgrupper.

Saksbehandlerne anses ikke som sårbart personell på den måten at de tilbys bonusordning. Noen informanter gir uttrykk for et ønske om bonusordning for saksbehandlerne også. En informant anses som representativ når han sier at ”saksbehandlerne betraktes litt for mye som kveg”.

### **3.2.3 Intern revisjon**

Før KASPER ble innført reviderte saksbehandlerne hverandre. Etter at KASPER ble innført ser målsetningen ut til å være at systemet beregner pensjonen, og saksbehandleren reviderer systemet.

Statens Pensjonskasse har hatt en person som arbeider med intern revisjon. På den tiden intervjuene med saksbehandlerne ble foretatt, i juni 2000, kunne ingen av dem fortelle hva som ville skje med intern revisjon når vedkommende gikk over i en annen stilling. Det var forskjellig praksis når det gjelder intern kvalitetskontroll, i to avdelinger var det planlagt at saksbehandlerne skulle revidere hverandre.

Det oppgis å være en svær restanse på individuell avstemming av pensjonsutbetaling, som er innført som følge av det nye økonomireglementet i staten. En pilotgruppe har fått opplæring i avstemming. En informant forteller at innholdet i kurset ikke stemte overens med virkeligheten. Videre hadde trygdekontorene gjort feil. Alt i alt ga opplæringen for dårlige resultater. Videre forteller informanten at Statens Pensjonskasse ikke overholder frister for tilbakemelding til trygdekontorene.

Enkelt saker i restansen tas unna hvis trygdekontoret henvender seg, utover det har ikke Statens Pensjonskasse (pr juni 2000) iverksatt spesielle tiltak for å få

---

<sup>10</sup> Formalutdanning er her brukt som en indikator på attraktivitet. Det er ikke i seg selv et mål å ha mange ansatte med embedseksamen eller tilsvarende.

---

unna restansene. Informanten forteller at dette gir en slitsom arbeidsituasjon, hvor bevisstheten om restansene blir ”en seigpining” for saksbehandlerne.

Statens Pensjonskasse vurderer at den løsningen for utbetaling og avstemming som er valgt, i seg selv skal kunne tilfredsstillende økonomireglementet. Dersom det blir store restanser på avstemming og Statens Pensjonskasse mister kontroll med innholdet i restansene, kan det skje at avstemmingskravet i Økonomireglementet ikke blir oppfylt.

### **3.2.4 IT-funksjonen**

IT-avdelingen har ikke lenger hendene fulle med kritiske feilsituasjoner som krever umiddelbar oppmerksomhet, som for eksempel at systemet ikke får ut pensjonsvedtak. Avdelingen har dermed kapasitet til å ta seg av mindre kritiske feilsituasjoner og ønsker om endringer av KASPER-MP. Endringer som ikke skyldes feil i pensjonsberegning eller IT-system, men som kun vil gi bedre produktivitet hos saksbehandlere og kundesenteret, kan ikke gis høy prioritet foreløpig.

Det ser ut til å være et mål å ha kompetanse til drive systemet fullstendig med egne folk til de løpende oppgavene. De konsulentene fra AC som er igjen i organisasjonen etter TOPP inngår i teamet som forvalter KASPER-MP, og tar løpende oppgaver på linje med Statens Pensjonskasses egne medarbeidere. Vurderingen i Statens Pensjonskasse er at Statens Pensjonskasse i stadig mindre grad er avhengige av kompetansen til de eksterne konsulentene for å forvalte systemet. Foreløpig oppgir Statens Pensjonskasse å ha behov for de eksterne konsulentene av kapasitetshensyn. Eksterne konsulenter er dyre, og deres kompetanse vil ikke bli i Statens Pensjonskasse. Med et vedvarende stort innslag av prosjekter, slik Statens Pensjonskasse har det, kan det vurderes i større grad å ansette og kompetanseutvikle egne folk framfor å basere seg på konsulenter.

Det skjer en kraftig oppbemanning av IT-staben i Statens Pensjonskasse. Det er i dag 25 medarbeidere i IT-avdelingen, og antallet er planlagt å øke til ca 50. I tillegg kommer ca 12 programmerere fra AC. Før TOPP forvaltet et EDB-kontor med totalt 15 medarbeidere de gamle systemene.

Det kan virke påfallende at det nå er mange ganger mer ressurskrevende å forvalte systemet. Er de nye systemene tunge i drift og krever de u hensiktsmessig mye ressurser av IT-avdelingen?

De nye systemene utfører flere oppgaver enn de gamle. Posten SDS utførte tidligere tjenester som Statens Pensjonskasse nå utfører selv. Flere prosjekter er i gang, og krever personell utover det som er nødvendig for drift og forvaltning. Det nye IT-systemet er mer virksomhetskritisk enn de gamle systemene, og enkelte arbeidsoppgaver er flyttet over fra saksbehandler til IT-systemet. Da kan det være hensiktsmessig å oppbemanne IT-avdelingen framfor å ansette flere saksbehandlere.

---

Det er dermed ikke mulig å sammenligne bemanningen før og nå i og med at oppgavene er så forskjellige. Det vil imidlertid være viktig å sikre at bemanningsbehovet i IT-avdelingen ikke løper løpsk. Statens Pensjonskasse bør presentere vurderinger som balanserer behovet for en øket stab i IT-avdelingen med behovet for flere saksbehandlere eller annet personell.

### **3.2.5 Forvaltning versus utvikling**

Etter TOPP er ansvaret for IT-utviklingsoppgaver lagt til en egen avdeling UVA (Utviklingsavdelingen), som ligger i staben. Linjeorganisasjonens IT-avdeling har ansvaret for forvaltning og drift av systemene. UVA består av en leder og to medarbeidere, som hovedsakelig har oppgaver som prosjektledere. Medarbeidere fra IT-avdelingen, representanter fra linjeorganisasjonen samt eksterne konsulenter leies inn som prosjektmedarbeidere.

Denne ordningen har en styrke ved at utviklingsprosjekter gis en sterk forankring i ledelsen i Statens Pensjonskasse, hvilket skulle sikre tilstrekkelige ressurser og frihet til prosjektene. I tillegg kan det løfte den strategiske tenkningen ved å frigjøre den fra daglig drift.

Denne ordningen har også sine uheldige sider. Flere informanter har fortalt om feilsituasjoner som har oppstått som følge av at endringer i det eksisterende IT-systemet, utført i regi av UVA, har blitt dårlig koordinert med IT-avdelingen.

Ved at ansvaret for nyutvikling og vedlikehold av systemene er skilt, vil IT-avdelingen sitte med ansvaret for vedlikeholdet av systemene som UVA leverer. Det kan se ut som om ansvaret for de vedlikeholdsmessige konsekvensene ved utviklingsprosjektene faller mellom de to avdelingene, og ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Likeledes vil brukermedvirkning i utviklingsprosjekter skje i kontakt med UVA, mens tilbakemeldinger fra brukerne i det daglige skjer til IT-avdelingen. Dette gjør at de to avdelingene kommer i inngrep med forskjellige sider ved brukernes behov. UVA og IT får hver for seg bare med seg én dimensjon i forhold til tilfredshet hos brukerne. Å sikre at bruks- og driftsaspekter blir bakt inn i nye utviklingsprosjekter vil ha stor betydning for den gevinstrealiseringen som kan finne sted etter leveranse.

Å skille IT-relaterte funksjoner i en utviklingsavdeling og en avdeling for forvaltning og drift er et uvanlig grep, spesielt når miljøet er så lite som Statens Pensjonskasse. Det er en fare for at IT-direktøren kan bli for svak, slik at hensyn til forvaltning og bruk av IT svekkes på bekostning av nyutvikling. For eksempel foregikk planleggingen av en eventuell videreføring av TOPP i utgangspunktet i samarbeid mellom UVA og AC. IT-direktøren var ikke inne i planleggingen. Etter Statskonsults vurdering bør IT-direktøren være med i planleggingen hele veien for å sikre at driftsmessige hensyn ivaretas.

---

Motsigelsen mellom prosjektets frihet og linjeorganisasjonens eierskap utgjør et klassisk dilemma, og er drøftet i boka "IT i offentlig sektor: ny hverdag med ny teknologi" (Sørgaard et al, Universitetsforlaget 1997). For å sikre gjennomføring av TOPP ser det ut som om Statens Pensjonskasse har gått langt i å gi prosjektet frihet. Linjeorganisasjonens reelle eierskap virker for svakt. Ved å bygge prosjektorganisasjonen inn i virksomheten ved UVA, løper Statens Pensjonskasse en høy risiko for at denne situasjonen vil vedvare. For å oppnå gevinstrealisering står imidlertid linjeorganisasjonens eierskap og brukernes perspektiv sentralt.

### 3.2.6 Strategi og gevinstrealisering

IT-avdelingen tillegges i liten grad strategiske oppgaver. Disse ligger i hovedsak i UVA, Økonomiavdelingen og Utredningsavdelingen i tillegg til hos administrerende direktør. Det kan se ut som om pensjonsfaglige forhold samt linjen med markeds- og kundefokus ikke reflekteres godt nok i ledelsen. En informant sier at "linjen har følt seg avhekta, og dilter etter prosessen". "Flinke fagfolk i linjen brenner ut".

Dette kan illustreres ved at fagavdelingene og IT ikke var fast representert i "mandagsklubben", et fagmøte opprettet i 1999 for å samordne store utviklingsoppgaver. Faste deltakere var administrerende direktør, utviklingsdirektør, økonomidirektør samt utredningsdirektør. Ved behov deltok sjefsaktuar, avdelingsdirektør for de fristilte virksomhetene, personalsjef med flere. Det vil være viktig for framtidig gevinstrealisering etter utviklingsprosjektene at fagavdelingene er fast representert i et slikt forum. Fagavdelingene bør være representert i egenskap av å være systemeier, ved å bestå av de fleste brukerne og ved å holde i kundekontakten. Det hjelper ikke at linjen er systemeier, det må også være reell deltakelse.

Å se strategi løftet vekk fra fagavdelingene og IT virker unødvendig begrensende. Strategisk bruk av IT omfatter langt mer enn nyutvikling. Bruk- og driftsperspektiver bør i større grad inn i den strategiske tenkningen. IT-direktør og fagavdelingene bør sterkere inn for at flere områder innen Statens Pensjonskasse skal være representert i den strategiske tenkningen.

For å fremme framtidig gevinstrealisering vil det være hensiktsmessig å styrke linjeorganisasjonens innflytelse i strategisk arbeid og det reelle eierskapet til systemene som utvikles.

### 3.3 Har TOPP nådd sine mål?

TOPP ble startet opp som et meget ambisiøst prosjekt. Følgende målformuleringer er godkjent av AAD 21.9.94:

"Det foreløpige målet for hovedprosjektet er å gjøre Statens Pensjonskasse til en fremtidsrettet etat som

- har høy sikkerhet i sine pensjonsberegninger



- 
- har høy grad av feiloppdagelse og rask oppretting av disse
  - yter god service og informasjon til sine kunder
  - har betydelig lavere ressursbruk pr pensjonist og medlem i forhold til dagens nivå”

På styringsgruppemøte 11. oktober 1994 ga AADs representant (og senere Økonomidirektør i Statens Pensjonskasse<sup>11</sup>) uttrykk for TOPPs ambisjoner om *bruk av moderne teknologi, ingen manuell registrering av lønnsmeldinger, og null feil i beregninger*. Disse målene går igjen med forskjellig presisjon i flere sammenhenger.

Et viktig implisitt mål som ikke er nevnt i noen målformuleringer er *faktisk å gjennomføre prosjektet*. På dette punktet scorer Statens Pensjonskasse høyt.

Sluttnotatet fra TOPP til AAD av 13.3.2000 lister opp mange sider med mål med tilhørende beskrivelse av faktisk resultat. Fra denne kommer det ikke alltid klart fram hvilke mål som er oppnådd og hvilke som ikke er det.

For eksempel melder sluttnotatet følgende om arkivløsning: ”Utført som forutsatt. Det er for typen ”generelle saker” ... levert en fullstendig elektronisk løsning. Dette er en løsning som inkluderer scanning og som går utenfor målsetningen til TOPP”. Det virker som om en arkivløsning er på plass, og at TOPP har overoppfyllt sine målsetninger. Statens Pensjonskasse har fått godkjent arkivnøkkel av Riksarkivaren<sup>12</sup>. Imidlertid har Statens Pensjonskasse verken søkt eller fått godkjent arkivretningslinjer og den elektroniske arkivløsningen i KASPER-MP.

Statens Pensjonskasse beregner at det vil ta noe tid før de får full effekt av TOPP. Nedenfor gjengis en vurdering av måloppnåelse for noen utvalgte mål.

### **3.3.1 Bruk av moderne teknologi**

TOPP har nådd mange delmål innenfor *oppgradering av IT* i Statens Pensjonskasse. Gjennom TOPP har Statens Pensjonskasse skiftet ut gammelt og uhensiktsmessig utstyr, og installert nye PCer med moderne klient/tjener-programvare. Det ser også ut til å være en høy grad av måloppnåelse når det gjelder kontorstøtteverktøy og ny saksbehandlerløsning.

Imidlertid må ikke dette få bli en sovepute. Det som var moderne i 1995 da de nye teknologiske løsningene ble spesifisert, er ikke nødvendigvis moderne i 2001.

### **3.3.2 Ingen manuell registrering**

Fortsatt registreres lønnsmeldinger manuelt. Før TOPP benyttet 75 % av alle arbeidsgivere elektronisk innrapportering. Nå benytter ca 80 % elektronisk

---

<sup>11</sup> Når AADs representant begynte som Økonomidirektør i Statens Pensjonskasse, kom det inn en ny representant fra AAD i Styringsgruppen.

<sup>12</sup> Brev fra Riksarkivaren til Statens Pensjonskasse 19. mai 1999.

---

innrapportering. Målene når det gjelder *elektronisk kommunikasjon* og partnerskap mellom Statens Pensjonskasse og *informasjonsleverandører* ser i liten grad ut til å være nådd. Et mål var at "Statens Pensjonskasse ikke skal benytte tid til oppretting av feil i eksterne informasjonsleveranser"<sup>13</sup>. Dette målet er ikke nådd. Statens Pensjonskasse "vasker" data fra RTV, og saksbehandlerne oppgir å måtte bruke mye tid på å innarbeide data fra RTV i KASPER.

I TOPPs sluttnotat til AAD nevnes: "Det har vist seg vanskelig å få leverandørene av lønssystemene til å tilpasse seg Statens Pensjonskasses kravspesifikasjon". Det er erfaringsvis lite fruktbart at den ene parten setter opp en spesifisering som den andre parten skal rette seg etter.

En spesifisering for utveksling av data må utvikles i fellesskap av partene, slik at det kan taes hensyn til begge parter behov og begrensninger. Et slikt arbeid må gå over lang tid, og kan innebære at begge parter må gjøre endringer i sine systemer.

### 3.3.3 Null feil i beregningene

I korrespondansen mellom Riksrevisjonen og AAD i forbindelse med en regnskapsrevisjon av Statens Pensjonskasse kommer det fram at det er 11 % *feil i pensjonsberegningene*. Målet på null feil kan således ikke sies å være oppnådd. Da TOPP startet opp etter at NULL-prosjektet var avsluttet, lå feilraten på 3 % etter datidens målemetode. Det tilsvarende mellom 5,5 % og 6 % feil med dagens målemetode.

*Fullautomatisering* av pensjonsberegningene er ikke nådd, men er etter Statskonsults vurdering ikke et hensiktsmessig mål. De fleste sakene er forholdsvis enkle og pensjonen beregnes automatisk. Det er i de kompliserte sakene det er vanskelig å fullautomatisere beregningene, og disse sakene er det ikke så mange av. Å fullautomatisere beregningene også i de mest kompliserte og sjeldne sakene vil kreve uhensiktsmessig mye ressurser til programmering og testing.

Å akseptere at det ikke er fullautomatisk beregning i alle tilfeller krever at systemet gir forståelige og pålitelige meldinger om hva som kan beregnes og hva som ikke kan beregnes. På dette området har informantene gitt motstridende opplysninger om hvordan meldingene fra KASPER vurderes.

### 3.3.4 En ny og kunderettet organisasjon

Statens Pensjonskasses organisasjonsstruktur etter TOPP reflekterer en kundefokusering. De tidligere pensjonskontorene er (pr juni 2000) erstattet med tre markedsinndelte avdelinger. Et team i avdeling Foretak er spesielt rettet mot

---

<sup>13</sup> Hovedprosjektplan TOPP datert 2. mars 1995, s 33.

---

Posten som kunde. Markedsinndelingen ser ut til å være beholdt i den nye organisasjonen som planlegges høsten 2000.

Kundesenteret er Statens Pensjonskasses ansikt utad, og yter direkte *kundeservice*. Andel besvarte telefoner har økt fra ca 30 % til ca 85 % i løpet av 1999 (i følge Kost/nytte-vurdering pr 1.2.2000). Statens Pensjonskasse har innført en utbetalingsgaranti, som innebærer at pensjonen garantert vil bli utbetalt første måned etter lønnsstutt hvis man søker om pensjon 3 måneder på forhånd. Garantien innfris i langt de fleste tilfellene. Videre har Statens Pensjonskasse økt sin informasjonsvirksomhet på mange måter, som for eksempel ved å ta i bruk Internett og tilby flere kurs.

Statens Pensjonskasse har økt sin kundeinnretning og kundeservice betraktelig. Imidlertid har ikke kundenes vurdering av kundeservicen vært med i denne evalueringen. For å kunne gi et svar på om kundeservicen oppfattes som tilfredsstillende, må det gjøres en undersøkelse av kundenes vurdering av kundeservicen.

En sak kan nå ferdigbehandles med langt færre saksbehandlere enn før TOPP. *Fullført saksbehandling* er ikke oppnådd, og ser ikke ut til å bli fullstendig realisert. Etter vår vurdering er ikke dette et nødvendig eller godt mål. Det kan være bra med en viss spesialisering for vanskelige saker (som det blir stadig flere av). I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig med to saksbehandlere, en med kompetanse på "medlem" og en på "pensjon".

Det var videre et mål for TOPP å utvikle Statens Pensjonskasse til å bli *en flatere organisasjon*. Denne ambisjonen ser ikke ut til å være innfridd med organisasjonen pr juni 2000. Teamlederne er kommet inn i stedet for de tidligere kontorsjefene, og det er blitt flere teamledere enn det tidligere var kontorsjefer.

Sluttrapporten til AAD rapporterer om flere delmål når det gjelder *gevinstrealisering*. Målene her ser i mindre grad ut til å være nådd.

Mål når det gjelder *kompetanse* ser ut til å være under oppnåelse. Statens Pensjonskasse har satt i gang et eget kompetanseutviklingsprogram. Det er utenfor rekkevidde for denne evalueringen å vurdere opplæringens innhold og kvalitet. Det ser imidlertid ut til å være en bevissthet blant flere informanter på å avdekke kompetansebehov, utarbeide kurs og sende medarbeidere/delta på kursene.

### **3.3.5 Lavere ressursbruk**

AAD ber i Styringsgruppen om at en hovedindikator for prosjektet må være en betydelig lavere ressursbruk pr pensjonist etter innføringen av ny teknologi. For å kunne måle lavere ressursbruk kreves en definisjon av hvordan ressursbruken pr. pensjonist skal måles, og en kartlegging av ressursbruken i det gamle systemet.

---

Det har ikke vært gjort en kartlegging av ressursbruken pr pensjonist med det gamle systemet som kan gi data for sammenligning av ressursbruken i det nye systemet. Statens Pensjonskasse kan ikke sammenligne ressursbruken før TOPP med ressursbruken etter TOPP. Imidlertid presenterer Statens Pensjonskasse data (Kost/nytte-vurderingen fra 1.2.2000) som viser en produktivitetsvekst på 23,7 % fra 1998 til 1999 målt i forhold til alderspensjonsekvivalenter<sup>14</sup>, og produktivitetsveksten oppgis å fortsette gjennom år 2000.

### **3.3.6 Var målene urealistiske?**

Målene for TOPP kan i ettertidens lys vurderes å være urealistiske. Mål som "Null feil" og "Ingen manuelle beregninger" vil vanligvis være det. Kostnadene forbundet med å oppnå null feil er ofte mange ganger høyere enn for for eksempel 2 % feil.

Statskonsult ser det som uheldig at TOPP ikke opererte med mer realistiske mål. Urealistiske mål kan ha bidratt til å skape urealistiske forventninger i organisasjonen om hva prosjektet faktisk kan levere. Videre vil målformuleringer som "2 % feil" eller "4 % feil" på en helt annen måte åpne for løpende å diskutere ressursbehovet og kost/nytte-vurderinger i forhold til måloppnåelse. Det kan for eksempel bli aktuelt å klassifisere og skille ut de vanskeligste tilfellene i utgangspunktet, hvilket kan åpne for en enklere og rimeligere løsning.

En målformulering som for eksempel "4 % feil ved prosjektslutt, og deretter 2 % feil etter 2 år" kan åpne for en langt mer iterativ tilnærming til den løsningen som velges, hvilket i seg selv kan være risikoreduerende.

Evalueringen har ikke gitt svar på om målene ved TOPPs oppstart ble ansett som realistiske, eller om både Statens Pensjonskasse og departementet vurderte målene som urealistiske. Imidlertid bør ikke et såpass stort prosjekt som TOPP operere med urealistiske mål. Målene bør være realistiske for å fungere som hensiktsmessige styringsredskaper.

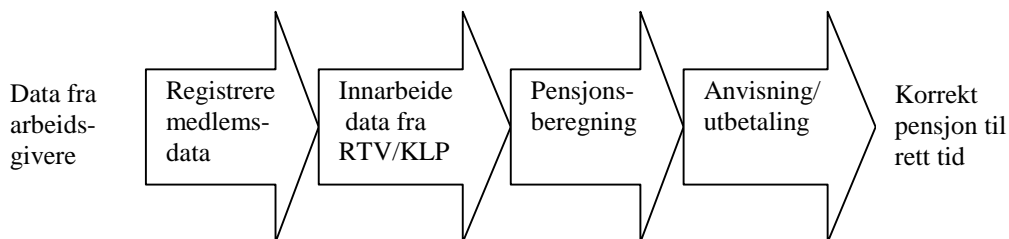
---

<sup>14</sup> Statens Pensjonskasse venter alle oppgaver i kjernevirksomheten opp mot en "alderspensjonsekvivalent", som er tiden som medgår for å ferdigstille en alderspensjon. En uførepensjon er vurdert som å tilsvare 2,5 alderspensjonsekvivalenter, basert på tidsestimater for ferdigstillelse. Tilsvarende for andre pensjonsarter.

---

## 4 Har Statens Pensjonskasse innfridd forventningene?

Konseptet for løsningen i TOPP kan fremstilles slik (forenklet og bearbeidet etter Kearney-rapporten):



Figuren gir en svært forenklet beskrivelse av dataflyten gjennom Statens Pensjonskasse, fra data fra arbeidsgivere og RTV via pensjonsberegning til utbetaling til pensjonsmottaker. Kearney-rapporten anbefalte helautomatisering av alle prosesser fra medlemsregistrering til pensjonsberegning, formulert som langsiktige tiltak som TOPP skulle følge opp.

### 4.1 Designvalg bak KASPER

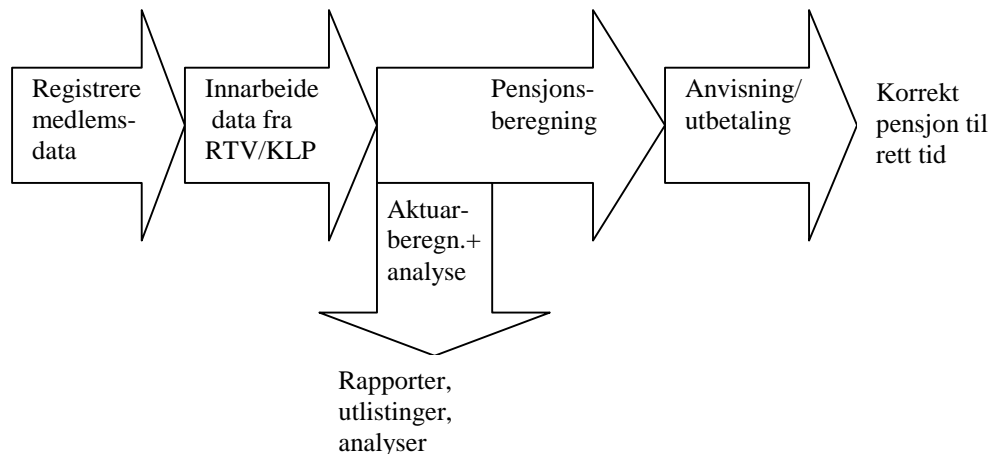
TOPP har fokusert på å automatisere pensjonsberegningen. På bakgrunn av opplysninger om medlemmets opptjeningstid, sivilstand, lønnsforhold, trygdeforhold etc beregnes pensjonen som skal utbetales. Denne beregningsprosessen baserer seg på resultater fra andre prosesser, som for eksempel å registrere et nytt medlem ved innmelding i Statens Pensjonskasse, endre lønnsdata eller endre ansettelsesforhold for medlemmet.

Ved pensjonsberegning skal det samordnes med data om trygdeutbetaling fra RTV. Det kan være aktuelt å innhente data fra andre ordninger, som KLP eller andre pensjonskasser. Full gevinstrealisering fra KASPER vil bety at pensjonsberegningprosessen kan gå helautomatisk, hvilket innebærer at alle data som inngår i beregningen foreligger elektronisk og er korrekte. Dette er som kjent ikke tilfellet i Statens Pensjonskasse i dag.

Medlemsdatabasen i KASPER benyttes ikke bare for individuell pensjonsberegning. Den benyttes også for utlistinger, analyser og aktuarielle beregninger.

---

Taes dette med, vil figuren for dataflyt se slik ut:



Det er ikke et opplagt systemdesignvalg kun å automatisere beregningsprosessen. Viktige prosesser for den overordnede gevinstrealiseringen av TOPP er holdt utenfor prosjektet. Det blir dermed interessant å se på alternativer til de valgene som ligger bak den systemløsningen som er realisert i KASPER.

#### 4.1.1 Et alternativ

En alternativ designfilosofi kunne være å gripe tak i de første prosessene i dataflyten, hvor grunnlaget for pensjonsberegning dannes. Først når disse prosessene er tilstrekkelig automatisert, slik at medlemsdata og samordningsdata foreligger elektronisk med tilstrekkelig kvalitet, kan man utvikle et system for automatisk pensjonsberegning basert på kunnskap om hva som er en oppnåelig kvalitet på medlemsdataene. Andre prosesser, som aktuarberegninger og analyser, vil kunne forbedres eller automatiseres på bakgrunn av de samme dataene.

Et system utviklet etter denne designfilosofien ville bestått av kommunikasjonsmoduler, som innhentet og behandlet data fra RTV, KLP og andre ordninger. Videre ville det inneholdt funksjonalitet som i dag håndteres i "Prosjekt datakvalitet", som automatisk innmelding av medlemsdata fra arbeidsgivere, og muligens også data fra Statistisk Sentralbyrå.

## 4.2 Symbolverdi

Mye tyder på at TOPP har hatt stor symbolverdi for Statens Pensjonskasse. En informant sier at tankegangen bak TOPP var å bygge opp selvtilliten. I årsberetningen for 1999 gir Statens Pensjonskasse uttrykk for pågangsmot overfor fremtidens utfordringer og legger mye av æren på TOPP. En av informantene sier "før var det flaut å si at du jobbet i Pensjonskassen". En annen forteller at de har mer moderne saksbehandlersystemer enn i private forsikringsselskaper. Sammen med flytting til nye og flotte lokaler ser TOPP ut til å ha lykket i å ha styrket medarbeidernes stolthet over arbeidet.

---

Slike oppfatninger kan være av stor betydning i profileringsøyemed. Ikke minst kan det være viktig for å rekruttere godt kvalifiserte medarbeidere.

I Statens Pensjonskasses årsberetning for 1999 får TOPP æren for ”nærmest all utvikling i Statens Pensjonskasse innenfor både strategi, ledelse, organisasjon, arbeidsprosesser, systemer og teknologi i den femårsperioden det pågikk”. TOPP presenteres som det viktigste virkemiddelet mot utfordringene som Statens Pensjonskasse stod overfor. I et slikt perspektiv svekkes imidlertid fokus på andre viktige temaer, som ikke er omfattet av TOPP.

### 4.3 Hvor ble det av en alternativ strategi?

TOPPs nytte for Statens Pensjonskasse kan ikke vurderes ut fra rent prosjektinterne mål. I et internt notat i AAD datert 25.4.1995<sup>15</sup> påpekes at ”TOPP-prosjektets suksess i stor grad er avhengig av forhold som ligger utenfor prosjektets eller Statens Pensjonskasses kontroll”. AAD gjør Statens Pensjonskasse oppmerksom på disse forholdene i brev av 31.8.1995. TOPP blir bedt om å utarbeide en alternativ strategi for å håndtere en situasjon hvor informasjonsinnhenting ikke blir bedre eller bare svakt forbedret i forhold til i dag.

Allerede i forprosjektet for TOPP var temaet datakvalitet oppe (i styringsgruppemøtet 13.12.94). Tiltak for å høyne datakvaliteten ble planlagt utredet i forprosjektet, og skulle bli iverksatt i hovedprosjektet. Likevel blir kompleksiteten og omfanget av å rette opp feil i medlemsdatabasen betydelig underestimert i flere omganger. Da det i 1995 ble besluttet at konverteringsprosjektet bare skulle slutføre registreringen av medlemsdata fra de skannede dokumentene, og kvalitetssikringen utsettes, må prosjektledelsen ha kjent til at den manglende datakvaliteten ville få betydning for TOPPs suksess og KASPER-MPs nytteverdi for Statens Pensjonskasse.

Statskonsult har ikke kunnet se at det har vært utarbeidet noen alternativ strategi for bedre gevinstrealisering i Statens Pensjonskasse. Når konverteringsprosjektet ikke avsluttet med tilstrekkelig suksess og PDK viste seg å trenge mye mer ressurser enn opprinnelig antatt, ville en alternativ strategi ha vist seg nyttig.

Uten en slik alternativ strategi kan AAD befinne seg i en situasjon preget av ”escalation of commitment”, hvor Departementet kan se seg nødt til å bevilge mer midler for å få full gevinst av de midlene som allerede er investert. I avsnitt 5.2 vil vi presentere et forslag til hvordan problemene med manglende datakvalitet kan håndteres.

---

<sup>15</sup> ”Merknader til hovedprosjektplan for teknologisk omstillingsprosjekt i Statens Pensjonskasse”, AAD, 25.4.1995

---

## 5 utfordringer for fremtiden

### 5.1 Datakvaliteten

Arbeidet for å forbedre datakvaliteten gjøres i Prosjekt Datakvalitet (PDK), som har hatt som siktemål å komme fram til null feil i medlemsdatabasen.

Administrerende direktør Alf Raaum opplyser<sup>16</sup> at å fremskaffe korrekte medlemsdata er et av Statens Pensjonskasses største produktivitetshull.

Et av de viktige tiltakene i PDK er en elektronisk oppgradering av medlemsbasen. Data kvalitetssikres mot eksterne databaser, og historiske data for enkeltmedlemmer kompletteres etter gitte retningslinjer og antagelser. Pensjon kan i slike tilfeller beregnes automatisk, men den blir ikke nødvendigvis korrekt. Feil skal i slike tilfeller slå ut til medlemmets fordel. Det legges videre opp til en kvalitetssikring i form av tilbakemelding fra medlemmet selv.

Det kan muligens være mer fruktbart å akseptere en viss mengde feil og mangler, og heller utarbeide strategier for å komme rundt feilene. Ut fra et forretningsmessig perspektiv kan det være hensiktsmessig å leve med en viss feilrate framfor å sikre feilfrihet.

Det er nå fokus i Statens Pensjonskasse på å utbetale pensjonen til riktig tid, om nødvendig på bekostning av korrekthet hvis det tar tid å fremskaffe data fra arbeidsgivere, andre pensjonskasser etc. En informant opplyser at i slike tilfeller anvises ca halvparten av forventet pensjon. Senere vil saksbehandler måtte ta saken opp igjen, fremskaffe data og beregne riktig pensjon. Pensjonisten vil få endret sine utbetalinger. Fremgangsmåten gir tidkrevende og lite effektiv saksbehandling, og kan neppe være tilfredsstillende for pensjonisten.

Det kan koste mer i saksbehandlingstid å finne og rette opp feilene enn å betale ut feil beløp. Feil i pensjonsberegninger må imidlertid ikke gå ut over rettsikkerheten, slik at det vil være aktuelt å sikre at pensjonisten heller utbetales et for stort enn et for lite beløp.

Det finnes i dag ingen retningslinjer for begrensnng av saksbehandlers tidsbruk i saker hvor det er mangler i datagrunnlaget, ei heller retningslinjer for hvordan pensjonen skal estimeres ved mangler i datagrunnlaget. IT kan benyttes til å forsøke å gjøre statistisk baserte antagelser for å kunne estimere pensjonsbeløpet i slike tilfeller. Imidlertid har ikke Statens Pensjonskasse i dag adgang til å gjøre slikt. Pensjonsloven og det øvrige regelverk gir konkret anvisning på hvordan det skal beregnes.

---

<sup>16</sup> I møte med AAD og Statskonsult 5. april 2000



---

### 5.1.1 Et eksempel fra Skatteetaten

I forbindelse med innføring av Datastøttet Selvangivelsesbehandling (DSB) gjennomførte Skatteetaten i sitt FLID-prosjekt også en organisatorisk utvikling, hvor ett av elementene var Verdiorientert arbeid (VO). VO gikk i korthet ut på å dele den totale arbeidsmengden ved ligningskontorene i forbindelse med behandling og fremføring av årets ligning (selvangivelsesbehandlingen) inn i tre kategorier: ”automatisert”, ”lett” og ”tung” ligning.

Den totale arbeidsmengden ved det enkelte ligningskontor skulle kanaliseres i forhold til oppgavene kvalifisert som ”tung” og det skulle isoleres nok tid til at dette arbeidet kunne gjennomføres på en forsvarlig måte. Dette medførte at mange oppgaver som tidligere hadde tatt tid måtte utelates, imidlertid ikke slike som skatteyterne hadde krav på. Enkelt forklart måtte saksbehandlerne på ligningskontoret:

- unnlate å arbeide med mindre endringer som regulerte skatt til skatteyters ugunst
- passe på å gjøre endringer til skatteyters gunst
- bruke tiden på færre selvangivelser hvor det var større grunn til å gjøre undersøkelser

Kriterier for hva som kunne tillegges vekt i prioriteringen av VO-arbeid ble utarbeidet av Skattedirektoratet sentralt med forutsetning om lokale tilpasninger, og valgene ble fulgt opp gjennom krav til rapportering. Prinsippene om hvilke forhold skatteetaten kunne prioritere selv og hvilke standarder som måtte etterleves var på forhånd avklart med departementet.

## 5.2 Verdiprioritert arbeid i Statens Pensjonskasse

Statens Pensjonskasse kan vurdere å sette i gang et tilsvarende arbeid med verdiprioritering. Med verdiprioritering mener vi at det etableres et handlingsrom for saksbehandlingen hvor etaten har innsikt i absolutte standarder for sitt arbeid og forholder seg til kostnader og verdier innen for handlingsrommet.

Definisjonen av handlingsrommet må departementet medvirke til. Fastsettingen av faste standarder krever innsikt i parterers rettigheter og konsekvenser av forenklinger i behandlingen av enkeltsaker. For eksempel er det en absolutt standard at behandlingen av en pensjon skal gi sikkerhet for at pensjonsutbetalingen ikke blir for lav.

Handlingsrommet for verdiprioriteringen blir å definere hvor lang saksbehandlingstid man gjennomsnittlig kan anvende for godt nok å etterse at pensjonen ikke blir for stor. I og med at andelen av automatisk produksjon er avhengig av gode nok data om hver enkelt tilsatt, vil definisjonen av et slikt handlingsrom både påvirke løsningskonseptet, utviklingskostnadene og automatiseringsandelen.

---

På samme tid er overskuddsmassen av saker som faller utenfor handlingsrommet viktig. Det vil alltid være en andel saker som det ikke vil være lønnsomt å lage systemløsninger for, fordi de gjentas så sjelden at det er enklere å behandle slikt manuelt. Det er også relevant i forhold til fagpersonene at deres tid skal brukes til de kompliserte enkeltsakene og ikke til rutinepreget arbeid.

Konkret vil dette bety at saksbehandlerne må kunne skille de enkle sakene fra de kompliserte. I de enkle tilfellene, som det er flest av, trenger ikke saksbehandler å bruke mye tid på å innhente eventuelt manglende data. IT-baserte antagelser kan erstatte manuell datainnsamling, og pensjonen beregnes slik at det med en viss sannsynlighet overstiger det korrekte beløpet. Manuell datainnsamling foretaes kun i de kompliserte tilfellene hvor det ikke foreligger noen IT-baserte gjennomsnittsantagelser, og der hvor datagrunnlaget er så spinkelt at saken faller utenfor det verdiprioriterte handlingsrommet.

Ofte skjer ikke den største gevinstrealiseringen med IT ved å gjøre gamle ting på nye måter, men ved å gjøre helt nye ting som å legge om arbeidsprosesser. I stedet for å bruke IT til å holde orden på enkeltmedlemmer og beregne pensjoner til enkeltmedlemmer, kan IT brukes til å optimalisere, avskjære og fremskaffe aggregerte data fra store datamengder.

Å utarbeide slike retningslinjer vil innebære å foreslå en forenkling av praksis ved anvendelsene av regelverket. En slik vurdering bør ikke gjøres av Statens Pensjonskasse alene, men av Statens Pensjonskasse i en dialog med departementet.

### **5.3 Endringer av regelverket**

Statens Pensjonskasse er et sentralt virkemiddel i den statlige personalpolitikken. Statens Pensjonskasse befinner seg i et spenningsfelt mellom krav til forretningsmessig effektivitet og produktivitet og krav til å etterleve et av våre mest kompliserte regelverk. Å forvalte pensjons- og samordningsloven til punkt og prikke kan stå i direkte motstrid til effektiv forretningsdrift.

Endringer i regelverket vil medføre kostnader ved implementering i IT-systemene i Statens Pensjonskasse. Slike endringer vedtas vanligvis uavhengig av hva det vil koste å implementere dem. Forskjellige endringer kan imidlertid gi svært forskjellig utslag i kostnadene til implementering og påfølgende saksbehandling. Det vil være viktig at Statens Pensjonskasse kan spille inn som en del av beslutningsgrunnlaget ved regelendringer, hva disse antas å koste ved implementering og saksbehandling. I denne sammenhengen vil det også være viktig med en god dialog med og klare styringssignaler fra AAD.

### **5.4 Statens Pensjonskasse må pleie mange grenseflater**

Det virker som at Statens Pensjonskasse har en løpende kontakt med departementet både for administrative og budsjettmessige spørsmål, så vel som at dialogen med departementets fagansvarlige er tilstede. For fagområdet hvor

---

Arbeidsgiveravdelingen (AGA) representerer departementet, er det slik vi tolker det, en god dialog mellom personer som har innsikt og interesse for de regler som AAD har innenfor sitt fagområde. Imidlertid virker det som om grensesnittet med departementet likevel kan utvikles. Statens Pensjonskasses arena omfatter et videre regelområde enn AGA administrerer, for eksempel regler om folketrygd. Det vil være hensiktsmessig med en bedre kanalisering av Statens Pensjonskasses synspunkter i interdepartementalt arbeid, som for eksempel på trygdeområdet.

Det er vårt inntrykk at Statens Pensjonskasse må pleie mange og vanskelige grenseflater. Vi har kommet over flere tilfeller hvor det oppstår problemer som er knyttet til at det må legges mer arbeid i kontakten med samarbeidsparter enn det Statens Pensjonskasse har klart å avse ressurser og oppmerksomhet til.

Dette betraktes mer som områder som bør gis oppmerksomhet enn en feil fra Statens Pensjonskasses side. Departementet kan sannsynligvis gi viktige bidrag til å gjøre omverdenen bedre for Statens Pensjonskasse ved bl.a. å utvikle den faglige interesseflaten. Dette bør skje ved at flere i departementet tar del i de faglige tema både horisontalt og vertikalt. Dette vil forutsette en større grad av engasjement i departementets ledelse.

I utgangspunktet må Statens Pensjonskasse håndtere sine grenseflater og samarbeidsparter selv. Hvis det oppstår vanskeligheter som etaten ikke kan løse, må problemene meldes til departementet. Imidlertid må etter Statskonsults vurdering også departementet kunne involvere seg uten en henvendelse fra etaten, når forholdene tyder på at etaten ikke får løst opp i problemene.

## 5.5 Grøholtutvalgets anbefalinger

Grøholtutvalget drøfter i sin rapport<sup>17</sup> andre tilknytnings- og finansieringsformer for Statens Pensjonskasse. Utvalget anbefaler å gjøre Statens Pensjonskasse om til en forvaltningsbedrift. Konkurransetsetting av deler av virksomheten, nye pensjonsprodukter til fristilte virksomheter, større grad av faktisk premieinnbetaling og fondering kan stille andre krav til IT-systemene i Statens Pensjonskasse enn det som eksisterer idag.

Dagens KASPER beregner pensjon etter Lov om Statens Pensjonskasse og Samordningsloven. Regelverket er meget komplisert. Til gjengjeld tilbyr bare Statens Pensjonskasse én type produkt. Hvis Statens Pensjonskasse skal kunne tilby andre pensjonsprodukter (for eksempel til de fristilte virksomhetene) vil det være behov for ytterligere funksjonalitet i KASPER.

En informant mente at KASPER er ”laget for fortidens oppgaver”. Er KASPER et godt grunnlag for utfordringene fra Grøholtutvalget? Det følgende drøfter noen forhold som er nevnt i Grøholtutvalgets rapport med utgangspunkt i et IT-perspektiv.

---

### 5.5.1 Hva koster pensjonene?

Det er i dag vanskelig å se hva pensjonene koster. Det er vanskelig å få utlistering av data om kunder og kundegrupper. Utvikling av nye pensjonsprodukter til nye kundegrupper vil kreve andre verktøy enn de som finnes i KASPER i dag.

Viktigheten av verktøy til aktuar- og analyseoppgaver forventes å øke ettersom Statens Pensjonskasse evt. skal tilby produkter til nye kundegrupper eller premiefinansiering av pensjonene. Dette punktet vil være av stor viktighet ved innføring av premiefinansiering, konkurranseutsetting og et resultat- og balanseregnskap som foreslått av Grøholtutvalget.

### 5.5.2 Datterselskap

Det har vært vurdert å skille ut og konkurranseutsette deler av Statens Pensjonskasses virksomhet i et datterselskap. KASPER er i dag i bruk av saksbehandlere i hele Statens Pensjonskasse, og alle har tilgang til alle data om medlemmene.

Ved en utskilling av datterselskap kan IT-systemet håndteres på flere måter:

- Det kan brukes i fellesskap av begge virksomhetene
- Det kan kopieres over i datterselskapet.
- Å splitte ut deler av KASPER vurderes som uaktuelt.

Statens Pensjonskasse har det beste utgangspunktet for å behandle dette spørsmålet inngående. I det følgende knyttes kun noen generelle betraktninger rundt dette temaet.

Ved *felles bruk* av datasystemene vil det kunne være vanskelig å skille ut kostnader for forvaltning og videreutvikling som påløper hver virksomhet. Datterselskapet kan tenkes å utvikle og tilby andre produkter enn morselskapet Statens Pensjonskasse. Det kan være vanskelig å sikre at kryss-subsidiering ikke finner sted. Av disse grunner virker det ikke hensiktsmessig å la datterselskapet og Statens Pensjonskasse ha felles bruk av KASPER.

Alternativet blir da å *kopiere dagens* KASPER med nødvendige medlemsdata over i datterselskapet. Deretter kan de to versjonene av KASPER få utvikle seg separat, ved at ulike regelendringer og nye verktøy vil bli implementert i de to kopiene. På denne måten kan kostnadene til forvaltning i verste fall måtte doubles, da det ikke er gitt at endringer som er felles for begge systemene kan løses på samme måte.

KASPER kan representere 999 pensjonsarter. Skulle det være aktuelt å tilby mange flere produkter og merke disse som forskjellige pensjonsarter, kan dette bli en begrensning. (Analogt med år 2000-problemet.) Det er imidlertid lite som tyder på at dette vil bli et problem i overskuelig fremtid.

---

### **5.5.3 Kostnader til administrasjon versus pensjoner**

Grøholtutvalgets flertall foreslår at Statens Pensjonskasse etableres som forvaltningsbedrift. Dette vil bl.a. kunne bidra til at kostnadene med å administrere pensjonsordningene blir sett i sammenheng med kostnadene til pensjoner. Med dagens bruttobudsjettering av Statens Pensjonskasse er det lite incitament for å avveie kostnadene til administrasjon av pensjonsordningene, inkludert IT-kostnader, mot kostnadene til pensjoner.

Denne tanken støttes fra et IT-perspektiv. Å fullautomatisere nøyaktige beregninger basert på et meget komplisert regelverk kan være en tilnærmet uoverkommelig oppgave. En tommelfingerregel er at de første 80 % av et nytt system utvikles for 20 % av de totale kostnadene. De gjenstående 20 % til ferdigstilling vil koste 80 % av totalkostnadene. Dette gjør at mange prosjekter overskrider budsjettrammen, da ressursbehovet for å ferdigstille et nytt system øker voldsomt og ikke-lineært fram mot ferdigstilling.

Regnskapsføringen i en forvaltningsbedrift kan gjøre det synlig at det ikke vil være økonomisk forsvarlig å implementere fullautomatisert korrekthet i alle pensjonsberegninger. Kostnadene til IT-utvikling vil kunne avveies mot størrelsen på de pensjonsutbetalinger det angår. Dette vil være spesielt viktig når det gjelder å rette feil i systemet. Det kan være regningsvarende å leve med et visst feilnivå, framfor å bestrebe seg på å rette alle feil.

### **5.5.4 Premieinnbetaling**

Grøholtutvalget anbefaler at pensjonsordningene i hovedsak finansieres ved premieinnbetaling. Forslaget sies å være kostnadsnøytralt ved innføring, men kan gi gevinster på noe sikt ved at det blir bedre kvalitet på innrapporterte medlemsdata fra arbeidsgiver.

Dette punktet støttes helhjertet fra et IT-perspektiv. KASPER gir nesten fullautomatisk pensjonsberegning gitt at medlemsdata er skaffet til veie. Derfor er manglende eller feilaktige medlemsdata en sterkt begrensende faktor for produktivetsgevinster av KASPER. Alle tiltak som kan høyne datakvaliteten uten store kostnader for Statens Pensjonskasse vil være verdifulle.

### **5.5.5 Informasjon til medlemmer**

Et annet av Grøholtutvalgets forslag som kan høyne datakvaliteten, er å gi årlig informasjon til medlemmene om opptjente rettigheter. Dette vil gi medlemmene anledning til å melde tilbake dersom Statens Pensjonskasses informasjon ikke stemmer.

I dag har imidlertid Statens Pensjonskasse som nevnt et problem med manglende og ufullstendige medlemsdata. Det vil neppe være klokt å sende ut medlemsinformasjon i stor stil så lenge denne situasjonen vedvarer. Statens Pensjonskasse kan starte et prøvetiltak med å sende ut informasjon til medlemsgruppene som ligger inne i systemet med mest fullstendige data. Gjennom dette kan det høstes erfaringer med om datakvaliteten er tilstrekkelig

---

til å gi ut informasjon, og om tilbakemeldingene fra medlemmene kan håndteres.

### **5.5.6 Eldrebølgen**

Grøholtutvalgets rapport gjengir Statens Pensjonskasses prognoser om at i løpet av de neste 15 år vil antallet pensjonister som mottar pensjon fra Statens Pensjonskasse øke fra dagens nivå på 170 000 til 300 000. Den tekniske gjennomgangen av KASPER konkluderer med at systemet ser ut til å ha kapasitet til å klare en betydelig økning i antall pensjoner og medlemmer.

For å høste gevinst av kapasitetspotensialet til IT-systemet vil det være viktig å ha tilstrekkelig behandlingsskapasitet på saksbehandlernivå.

### **5.5.7 Forenkling av regelverket**

Statens Pensjonskasse skal etterleve et av våre mest kompliserte regelverk. Grøholt-utvalget foreslår å sette i gang arbeid for å forenkle regelverket. Det er i denne sammenhengen viktig å være klar over at regelverksforenkling ikke nødvendigvis gir forenkling av IT-systemet før om en menneskealder. Tvert om, på kort sikt kan overgangsordninger medføre at Statens Pensjonskasse må håndtere flere versjoner av regelverket inntil den gamle ordningen er faset ut.

Effektivisering av Statens Pensjonskasse oppnåes derfor ikke først og fremst gjennom en forenkling av regelverket. I stedet kan det være aktuelt å arbeide fram en forenkling av saksbehandlerpraksis, som beskrevet i avsnitt 5.2 om verdiprioritert arbeid.

---

## 6 Konklusjoner

Statens Pensjonskasse har gjort et stort løft de senere årene. TOPP har bidratt til dette sammen med flytting til nye og tidsmessige lokaler, omorganisering, etablering av nye tjenester og en øket satsning på kompetanseutvikling av medarbeiderne. Statens Pensjonskasse har vist stor omstillingsevne, og organisasjonen har et fast grep på de utfordringene som følger etter omstillingen og innføring av ny teknologi.

Med TOPP har Statens Pensjonskasse vist stor gjennomføringsevne. Dette er vanligvis ikke et uttalt mål for prosjekter, men i lys av mange dataskandaler i Staten er gjennomføring ikke alltid en selvfølge. IT-utstyret er modernisert, og Statens Pensjonskasse er omorganisert (flere ganger). Statens Pensjonkasse har utviklet og tatt i bruk et integrert saksbehandlerværktøy KASPER-MP4.

KASPER-MP4 anses som et godt system for saksbehandlerne når feil og mangler etter hvert blir utbedret. I dag kan saksbehandlerne ferdigbehandle en sak på kortere tid enn med det gamle systemet, fordi antall ledd i behandlingen i Statens Pensjonskasse er redusert. Årsakene til dette ligger både i IT-systemet og i den nye organisasjonsformen.

Organisasjonen er i dag inndelt etter forskjellige markeder, ikke etter forskjellige pensjonsmessige fagområder som tidligere. Denne strukturen gir langt større muligheter for å innrette tilbudene etter kundebehov enn tidligere. Viktigheten av dette forventes å øke etter hvert som flere statlige virksomheter fristilles, og eventuelt fortsetter hos Statens Pensjonskasse.

Statens Pensjonskasse har gjort en betydelig innsats for å øke sin kundeinnretning. Hvorvidt innsatsen er tilstrekkelig for kundetilfredshet, kan ikke denne evalueringen si noe om. Det må i så fall gjøres en undersøkelse om hvordan kundene/medlemmene opplever kundeservicen.

Gjennomføringen av TOPP fant sted i fem etapper. Inndelingen virker hensiktsmessig. Leveransen fra Etappe 4, KASPER-MP4, kom imidlertid med altfor mange alvorlige feil og mangler. Problemene ved idriftsettingen og det høye antallet feilsituasjoner i tiden etterpå, tyder på at systemet ble levert for tidlig på tross av en liten utsettelse. Statens Pensjonskasse prioriterte å levere nær frist framfor å bruke mer tid til omfattende testing.

Systemet har i dag god driftsstabilitet. Det er imidlertid flere forhold som tyder på at feilsøking, endringer og videreutvikling fortsatt tar mye ressurser fra IT-avdelingen. Det ser ut som om situasjonen er under bedring. En utfordring nå er å konsolidere systemet slik at ressursbruken til feilsøking, feilretting og endringer kan bygges ned.

Det er nedlagt et godt IT-faglig håndverk i systemene KASPER-MP og modulen for automatisert pensjonsberegning. For begge gjelder at de er robuste

---

overfor endringer og at de forventes å tåle en øket belastning i antall pensjoner. En forutsetning for å kunne realisere en øket belastning er at ikke saksbehandlerkapasitet blir en flaskehals. Statens Pensjonskasse ser ut til å ha både kapasitet og kompetanse til å forvalte systemene, med forbehold om en usikkerhet når det gjelder etterslepet på endringsønsker. Kompetansemiljøene i Norge for kunnskapsbaserte systemer er få og små. Denne kompetansen er kritisk, og gjør Statens Pensjonskasse sårbar.

Nye IT-medarbeidere får lite systematisk opplæring. Det er få som har overordnet systemkunnskap. Det er kun 2-3 medarbeidere som har kompetanse til å gjøre regelendringer i modulen for automatisert saksbehandling.

Det er betydelig forskjell på hvordan IT-personell og brukerne vurderer systemet når det gjelder muligheter for endringer. Regelendringer som i det gamle systemet tok 16 timer, kan i dag gjøres på 3-4 timer. Imidlertid synes mange informanter at det virker påfallende dyrt å gjøre endringer i KASPER-MP, både når det gjelder store endringer i pensjonsregelverket og små endringer som ordlyden i standardbrev. Statskonsult kan ikke konkludere med sikkerhet at denne situasjonen vil bedre seg etter hvert som systemet blir utbedret og IT-avdelingen får bedret kapasitet, eller om dette er et uttrykk for at systemet er uhensiktsmessig modularisert. Det kan også være at forventningene til systemet har vært urealistiske.

Hovedmålene fra 1994 kan i begrenset grad sies å være nådd. Statens Pensjonskasse har sommeren 2000 11 % feil i pensjonsutbetalingene, mer enn ved oppstart av prosjektet (ca 6 % feil). Det gjøres fortsatt manuell registrering av data fra arbeidsgiverne. Det finnes ikke tallmateriale som kan dokumentere mindre ressursbruk pr pensjonist i dag sammenlignet med ved oppstart av prosjektet. Imidlertid kan Statens Pensjonskasse legge fram tallmateriale som viser en årlig produktivitetsvekst fra 1998.

En vurdering av hvorvidt og i hvilken grad TOPP er et vellykket prosjekt må gjøres langs flere akser. Det er også vanskelig å vurdere verdien av resultatene over lang tid. Etter noen kriterier er TOPP et vellykket prosjekt, etter andre kriterier er det ikke vellykket, og etter atter andre kriterier er det uavklart.

På den ene siden har Statens Pensjonskasse på mange områder lykkes godt i å gjennomføre et større omstillingsprosjekt. TOPP har oppnådd viktige mål om prosjektgjennomføring, organisasjonsendring og innføring av ny teknologi. På den annen side er flere viktige mål ikke helt innfridd. I noen sammenhenger har TOPP levert resultater etter planen, men det gjenstår oppfølging fra linjeorganisasjonen før problemstillingen kan ferdigmeldes og for at gevinster for hele Statens Pensjonskasse kan sies å være oppnådd.

Etter Statskonsults vurdering er det oppstått et gap mellom forventningene til TOPP og hva prosjektet faktisk kunne eller skulle levere. Det er ikke mulig på bakgrunn av denne evalueringen å si hvordan dette forventningsgapet er oppstått, det er kun mulig å gi noen antydninger.



---

En viktig årsak antas å være at prosjektet ble etablert med urealistiske ambisjoner. Underveis i prosjektet endret forutsetningene seg, slik at prosjektet vanskelig kunne nå de opprinnelige målene. Det ser ut til at helhetsforståelsen for sammenhengen mellom prosjektene i Statens Pensjonskasse har vært svakere enn den burde vært for å kunne gi realistiske forventninger til hva man isolert sett kunne oppnå med TOPP. TOPP fokuserte på å automatisere selve beregningsprosessen for pensjonsberegning. Dermed øket Statens Pensjonskasse sårbarheten overfor kvaliteten på innrapporterte medlemsdata, og la seg følgelig på en høy risikoprofil. Konsekvensene av å ta høy risiko er ikke fulgt opp i ettertid. Statens Pensjonskasse kan ikke oppnå full *gevinstrealisering* av TOPP før problemene med datakvalitet i medlemsregisteret og problemene med elektronisk datautveksling med Rikstrygdeverket og arbeidsgiverne er løst.

Målene har likevel ikke blitt revidert eller redusert etter hvert som arbeidet skred fram. Ansvar for at de urealistiske målene har blitt hengende ved prosjektet må etter Statskonsults vurdering plasseres både hos AAD, TOPP selv og Statens Pensjonskasse.

En nødvendig oppgradering av IT-løsningene utgjorde en viktig bit av TOPP. Hvis en kan tenke seg en modernisering av IT-løsningene uten TOPPs øvrige mål, ville selv dette gitt nye muligheter for utvikling av nye tjenester. Mye av gevinsten ved utviklingen vil være å etablere en beredskap i IT-løsningene for fremtidig videreutvikling. En slik gevinst merkes ikke nødvendigvis av brukerne av IT-systemet, men ligger i et øket potensiale for videreutvikling.

En annen årsak til forventningsgapet kan være at dialogen mellom AAD og Statens Pensjonskasse ser ut til å ha vært fokusert på prosjektets suksesser, og i mindre grad vært fokusert på problemer. TOPPs sluttnotat til AAD gir ikke et utfyllende grunnlag for en samlet vurdering av måloppnåelse. Målrappoteringsen er upresis og/eller mangelfull. Statskonsult vurderer at på enkelte målområder er utviklingen kommet kortere enn notatet gir inntrykk av.

Under arbeidet med evalueringen tegnet det seg raskt et bilde av Statens Pensjonskasse som en handlekraftig, åpen og positiv organisasjon uten store indre spenninger. Arbeidsmiljøet beskrives som godt, dog med noe høyt arbeidspress. Etter hvert som vi kommer inn i problemstillingene og går mer i dybden, tegner det seg et ikke fullt så harmonisk bilde.

I det klassiske dilemmaet mellom prosjekt og linje ser det ut som om Statens Pensjonskasse har gått langt i å gi utviklingsprosjekter frihet på bekostning av eierskap i linjeorganisasjonen. Dette gir handlekraft for prosjektet, men kan gi svakheter i gevinstrealiseringen i linjeorganisasjonen. Handlekraften ser ut til å gå på bekostning av flere forhold. TOPP har vært i flere tautrekninger med linjeorganisasjonen om personellressurser. Noen informanter har gitt uttrykk for at kritiske perspektiver og alternative prioriteringer har vanskeligheter med å komme fram eller bli vurdert. Statens Pensjonskasse har fått mange signaler, både innenfra og utenfra, om at de avgrensningene som ble gjort i TOPP ville

---

vanskeliggjøre måloppnåelse i et større perspektiv. Likevel fortsatte arbeidet i de samme spor, tilsynelatende upåvirket av kritikken.

Statens Pensjonskasse har et fast grep om utfordringene, men blikket må etter Statskonsults oppfatning rettes mer mot helhet og samspill. Statens Pensjonskasse må være villig til å gå i dialog med samarbeidsparter og dataleverandører. Etter Statskonsults oppfatning må Statens Pensjonskasse åpne for nye løsningstilnærminger for å møte utfordringene og oppnå mål som ikke er nådd i TOPP. KASPER er på mange måter et godt saksbehandlersystem, men må ikke få bli begrensende i hvordan Statens Pensjonskasse løser sine problemer. Her er det snakk om begrensinger i tankemåte og tilnærming til utfordringene, heller enn innebygde tekniske begrensninger.

Under evalueringen har Statskonsult flere ganger kommet over avvik i hvordan ledelsen beskriver et forhold, som for eksempel hva som er praksis i saksbehandlingen når medlemsdata mangler, og hvordan informantene beskriver samme forhold. Statskonsult vurderer dette slik at Statens Pensjonskasse har en utfordring i å få hele organisasjonen med.

For å oppnå ytterligere gevinstrealisering etter TOPP må linjeorganisasjonen mer i fokus. For å møte utfordringene for Statens Pensjonskasse må det flere virkemidler til enn store prosjekter, det må også skje gjennom et bredt organisatorisk arbeid, eventuelt som flere mindre prosjekter. Fagavdelingene må trekkes mer inn i arbeidet for gevinstrealisering. Arbeidet med strategi og planlegging bør forankres bredere i organisasjonen, og det må sikres at flere perspektiver har kanaler inn mot beslutninger som taes.

---

## 7 Anbefalinger

Nedenfor er gjengitt de viktigste anbefalingene i prioritert rekkefølge.

1. *Departementets faglige engasjement i Statens Pensjonskasse bør utvikles.*

Dette kan være nyttig for flere forhold, men ikke minst for å gi Statens Pensjonskasse hjelp til å rydde opp i sine grensesoner, for eksempel i forhold til Trygdeetaten. Departementet bør bistå Statens Pensjonskasse i å innlede en dialog med Sosial- og Helsedepartementet/RTV for å harmonisere dataoverføringene mellom dem. Det anbefales at Riksrevisjonen holdes orientert om innholdet i slike samtaler.

Kostnadene til IT-utvikling bør inngå som en del av AADs beslutningsgrunnlag ved framtidige endringer i rammebetingelsene til Statens Pensjonskasse, som for eksempel pensjonsregelverket eller finansieringsform.

2. *Statens Pensjonskasse og AAD bør utvikle en strategi for verdiprioritert arbeid.*

Det bør utarbeides retningslinjer for begrensning av saksbehandlers tidsbruk i saker hvor det er mangler i datagrunnlaget. Saksbehandlerne må kunne skille de enkle sakene fra de kompliserte, og benytte IT-baserte estimerer til å erstatte manuell datainnsamling i de enkle tilfellene. Det bør utvikles retningslinjer for hvordan pensjonen skal estimeres ved mangler i datagrunnlaget.

Utviklingsansvaret bør ligge hos Statens Pensjonskasse, men det forutsettes deltakelse fra Departementet.

3. *Statens Pensjonskasse må i større grad arbeide for gevinstrealisering gjennom styrket eierskap til løsningene i linjeorganisasjonen.*

Statens Pensjonskasse må balansere handlekraft og gjennomføringsevne med gevinstrealisering og utvikling av eierskap i linjeorganisasjonen. Statens Pensjonskasse må utvikle tilstrekkelig bredde i de interne diskusjonene til å oppnå robusthet i løsningene og eierskap i linjeorganisasjonen. Dette vil være en forutsetning for å realisere gevinster i et virksomhetsperspektiv.

4. *Statens Pensjonskasse må få bedre kontroll med avhengigheten mellom sine IT-prosjekter.*

Det synes som om det er lagt for stor vekt på vellykket gjennomføring av enkeltprosjekter, i forhold til oversikten over i hvilken grad beslutninger i ett prosjekt endrer forutsetningene for andre. De ulike prosjektene må gå inn

---

i en overordnet plan, hvor forholdene mellom prosjektene og forutsetninger som Statens Pensjonskasse og det enkelt prosjekt ikke har kontroll over, tydeliggjøres.

5. *Statens Pensjonskasse bør refokusere arbeidet mot viktige mål som ikke er nådd i TOPP, og med områder som påtales av Riksrevisjonen. Det kan gjøres et løft for å utbedre kritiske feil og mangler i KASPER-MP, etter dette bør systemet "fryses" i en viss periode.*

Statens Pensjonskasse bør arbeide for å gjøre designet i IT-løsningene mindre sårbare for datakvaliteten. Tankegangen fra TOPP må ikke få bli begrensende i forhold til hvordan Statens Pensjonskasse møter nye og gamle utfordringer.

Statens Pensjonskasse bør legge mer innsats i sitt arbeid med datautveksling med omverdenen. Statens Pensjonskasse må opptre mer dialogorientert overfor sine samarbeidspartnere for å arbeide fram spesifikasjoner som begge parter kan implementere.

6. *Statens Pensjonskasse må arbeide for å sikre at økonomireglementet i Staten overholdes.*

Det må sikres at det er tilstrekkelig saksbehandlerkapasitet og –kompetanse til å ta unna restansene på avstemming. Videre må Statens Pensjonskasse se til at arbeidsrutiner og –praksis er tilrettelagt slik at økonomireglementet blir overholdt.

7. *Følgende områder må sikres ivaretatt:*

- En mengde brev går ut av KASPER-MP. Hvis disse lagres i KASPER og ikke i fysisk papirarkiv må SPK ha en godkjenning av Riksarkivaren for elektronisk arkiv.

- Hvordan stiller det seg med offentlig postjournal hos Statens Pensjonskasse hvis det er slik at en mengde brev kun er elektronisk lagret?

8. *Kundesenteret bør integreres bedre i organisasjonen, og gis en klarere rolle i Statens Pensjonskasses organisasjon og profil.*

Kundesenteret er et viktig ansikt utad, og må sikre kvalitet i opplysningene. Kundensenterets funksjon bør rendyrkes og styrkes. Kundensenteret bør være representert i dialogen med IT-avdelingen gjennom prosessgruppene og sikres en plass i beslutningsprosessen, slik at kundesenterets spesielle behov kan komme fram.

9. *Statens Pensjonskasse bør systematisere spredning og overføring av kompetanse om KASPER til sine medarbeidere.*

---

Det bør sikres rutinemessig opplæring for nyansatte i IT-avdelingen i KASPER og i pensjonsspørsmål. Flere medarbeidere i IT-avdelingen bør ha overordnet systemkunnskap.

Det bør videre sikres et visst nivå av systemforståelse hos saksbehandlerne, ikke bare hos såkalte super-brukere. Dette vil ha stor betydning for kommunikasjonen mellom IT-folk og brukere og kunne føre til mer effektiv endringshåndtering.

10. *Statens Pensjonskasse bør sikre fremtiden for KBS-verktøyet*

Statens Pensjonskasse bør på kort sikt innhente en skriftlig garanti fra leverandøren av Nexpert om at nye versjoner med feilretting fortsatt vil komme, og at det blir ytt generell support og service på verktøyet.

I løpet av en tre til fire års periode bør Statens Pensjonskasse ha gjort seg opp en mening om videre satsning på Nexpert og eventuelt lagt planer for konvertering til andre kunnskapsbaserte verktøy.

En intern heving i Statens Pensjonskasse av bredden på kompetansen rundt KBS og bruk av Nexpert som verktøy bør prioriteres, da de kritiske ressurspersonene er få og arbeidsmarkedet innenfor IT generelt er stramt.

---

## 8 Vedlegg

---

## Referanser

<b>Tittel:</b>	Evaluering av TOPP i Statens Pensjonskasse
<b>Forfatter(e):</b>	Guri Verne, Sjur Eigil Dahl, Hans Fredrik Berg
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2001:6
<b>Prosjektnummer:</b>	41 476
<b>Prosjektnavn:</b>	Evaluering av TOPP i Statens Pensjonskasse
<b>Prosjektleder:</b>	Guri Verne
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
<b>Resymé:</b>	Evalueringen tar opp gjennomføring og resultater av TOPP (Teknologisk Omstillingsprosjekt i Pensjonskassen) i Statens Pensjonskasse. Rapporten peker på forhold i forbindelse med måloppnåelse, verdikjede, prosjektstyring og dialogen med departementet.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	Evaluering, omstilling, pensjonsberegning, TOPP, KASPER, gevinstrealisering
<b>Dato:</b>	9. mars 2001
<b>Sider:</b>	82
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO